

KEADILAN SUBSTANTIF DALAM PENANGANAN PELANGGARAN TSM PEMILIHAN

Afif Aliimul Hakim
Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah
Jl. G.Obos No.10, Palangka Raya 73112
afifaliimulhakim@gmail.com

Abstrak

Salah satu instrumen menegakkan keadilan Pemilu, yakni melalui penegakan hukum pemilu dengan desain kerangka hukum yang mengatur mekanisme dan penyelesaian yang efektif. Namun, seringkali penegakan hukum pemilu tidak mencerminkan suatu keadilan disebabkan penegakan hukum yang berkiblat pada undang-undang, sehingga keadilan yang diwujudkan hanya keadilan formal yang berdasarkan undang-undang (keadilan yang prosedural/konvensional). Berdasarkan kenyataan tersebut, perlu diketahui dan dirumuskan konstruksi penegakan hukum progresif yang berbasis pada nilai keadilan substantif khususnya dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu secara terstruktur, sistematis dan masif.

Kata Kunci: Keadilan Substantif, Penegakan Hukum Pemilu dan Pelanggaran Administrasi Terstruktur, Sistematis dan Masif

Abstract

One of the instruments for upholding election justice is through the enforcement of election law by designing a legal framework that regulates effective mechanisms and settlements. However, election law enforcement does not reflect justice frequently due to law enforcement that is too positivistic oriented so that the justice is realized only formal justice based on law (procedural/conventional justice). Based on this fact, it is necessary to know and formulate the construction of progressive law enforcement based on the value of substantive justice, especially in handling election administrative violation in a structured, systematic and massive.

Keywords: *Substantive Justice, Election Law Enforcement and Election Administrative Violation in a Structured, Systematic and Massive*

I. PENDAHULUAN

Desain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menempatkan posisi Indonesia secara tegas sebagai negara demokrasi dan sekaligus sebagai negara hukum. Pasal 1 ayat

(2) menegaskan, bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.” Penegakan ini merupakan perubahan desain kedaulatan rakyat yang sebelumnya, saat mandat rakyat dilimpahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sekarang dipegang langsung

oleh rakyat. Kemudian, disusul oleh rumusan Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 (Perubahan Ketiga) berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Perpaduan konsep demokrasi dan negara hukum dalam desain UUD NRI Tahun 1945 ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.¹

Menurut Moh. Mahfud MD, penghilangan istilah *rechtsstaat* dari UUD NRI Tahun 1945 tersebut bukanlah masalah semantik atau gramatik semata, melainkan menyangkut masalah yang substantif dan paradigmatis. Istilah *rechtsstaat* lebih menekankan pada pentingnya “hukum tertulis” (*civil law*) dan kepastian hukum. Kebenaran dan keadilan hukum di dalam *rechtsstaat* lebih berpijak atau menggunakan ukuran formal, artinya yang benar dan adil itu adalah apa yang ditulis di dalam hukum tertulis. Di dalam *rechtsstaat*, hakim merupakan corong undang-undang. Adapun, *the rule of the law* lebih

menekankan pada pentingnya “hukum tak tertulis” (*common law*) demi tegaknya keadilan substansial. Kebenaran dan keadilan hukum lebih berpijak atau menekankan tegaknya substansi keadilan daripada kebenaran formal-prosedural semata, artinya yang benar dan adil itu belum tentu tercermin di dalam hukum tertulis, melainkan yang bisa tumbuh di dalam sanubari dan hidup di dalam masyarakat, dan karenanya hukum tertulis (UU) dapat disimpangi oleh hakim jika UU itu dirasa tidak adil. Karena titik berat *the rule of law* adalah keadilan, maka dalam membuat putusan hakim tidak harus tunduk pada bunyi hukum tertulis, melainkan dapat membuat putusan sendiri dengan menggali rasa dan nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat.²

Lebih lanjut Moh. Mahfud MD menyatakan, sejak perubahan tahap ketiga UUD NRI Tahun 1945, konstitusi kita sudah mengarahkan agar penegakan hukum di Indonesia secara prinsip menganut secara seimbang segi-segi baik dari konsepsi *rechtsstaat* dan *the rule of law* sekaligus, yakni menjamin kepastian hukum dan menegakan keadilan substansial.³

Salah satu hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dipandang sebagai langkah

¹ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 197.

² Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), Hlm. 95, sebagaimana dimuat dalam Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef. *Ibid.* Hlm. 198.

³ *Ibid*, Hlm. 199.

kemajuan dalam proses demokrasi adalah adanya ketentuan mengenai Pemilihan Umum (Pemilu) dalam UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD NRI Tahun 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur reguler (per lima tahun), maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (Luber) serta jujur dan adil (Jurdil).

Pemilu merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Pahami kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Secara ideal Pemilu bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara tertatur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi.⁴

Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Hal ini sesuai dengan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 saat itu adalah sistem Pilkada yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam Pilkada, sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat.⁵

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dapat dipandang sebagai salah satu pemenuhan ketentuan Pasal 18B ayat (1)

⁴ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 115.

⁵ Ali Marwan Hsb, *Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2013*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 03 Tahun 2016, hlm. 233

yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tersebut juga dapat dipandang sebagai pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dengan pengertian bahwa apabila sudah dikehendaki rakyat, maka hal tersebut sudah masuk dalam pengertian kata demokrasi sesuai dengan asal kata demokrasi itu sendiri yaitu *demos* yang artinya rakyat dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan rakyat. Sehingga demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat.⁶

Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tersebut, disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan

asas-asas Pemilu secara demokratis yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁷

Sistem keadilan Pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan Pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan Pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada Pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.⁸ Politik uang sering merupakan isu dominan, namun tidak banyak yang mampu membuktikannya. Penegakan hukum terhadap praktik politik uang seringkali tidak mampu diselesaikan secara tuntas karena pelaku yang terjerat adalah aktor pinggiran, bukan pelaku utama proses politik uang, sehingga kejadian terus berlangsung.

Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan menyangkut proses Pemilu yang tidak sesuai dengan undang-undang seperti praktik politik uang termasuk dalam kategori ketidakberesan. Mengingat bahwa ketidakberesan dalam proses Pemilu dapat menimbulkan sengketa, sistem keadilan

⁷ *Ibid.* Hlm. 233.

⁸ *International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA.* Hlm. 5.

⁶ *Ibid.* Hlm. 233-234.

Pemilu berfungsi untuk mencegah terjadinya ketidakberesan dan menjamin Pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Oleh karena itu, desain sistem keadilan Pemilu yang akurat sangat penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses Pemilu.⁹

Sistem keadilan Pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses Pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir Pemilu. Dengan demikian, keadilan Pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses Pemilu.¹⁰

Salah satu instrumen menegakkan keadilan Pemilu, yakni melalui penegakan hukum Pemilu dengan desain kerangka hukum yang mengatur mekanisme dan penyelesaian yang efektif. Untuk mengakomodasi hal tersebut, maka kerangka hukum yang ada mesti menjamin para pihak untuk mengadukan setiap pelanggaran kepada lembaga penyelenggara atau pengadilan dengan segera memperoleh penanganan dan penyelesaian.

Namun, seringkali penegakan hukum Pemilu tidak mencerminkan suatu keadilan disebabkan penegakan hukum yang berkiblat pada undang-undang, sehingga keadilan yang diwujudkan hanya keadilan formal yang berdasarkan undang-undang (keadilan yang prosedural/konvensional).

Penegakan hukum konvensional adalah penegakan hukum yang prosedural dan formal. Seperti kita tahu bahwa penegakan hukum konvensional dalam menyelesaikan masalah hukum menggunakan tiga nilai dasar hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Dalam praktiknya penegakan hukum konvensional dalam menyelesaikan perkara menggunakan undang-undang, dengan jargonnya demi kepastian hukum (legalitas). Seseorang yang melanggar dan telah memenuhi ketentuan dari pasal peraturan perundang-undangan dapat dituntut di pengadilan. Tanpa melihat siapa yang melakukan, apa yang dilakukan dan dalam kondisi seperti apa.¹¹

Penegakan hukum konvensional mempunyai keterbatasan karena keadilan yang terwujud adalah keadilan prosedural dan formal, bukan keadilan substansial, yaitu putusan yang berdasarkan peraturan

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Haryono, *Penegakan Hukum Berbasis Nilai Keadilan Substantif (Studi Putusan MK No. 46/PUU-VII/2012, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 7 No. 1 Tahun 2019, hlm. 28.*

perundang-undangan demi kepastian hukum. Oleh karena itu penegakan hukum konvensional tidak selalu dapat mewujudkan keadilan yang substansial yaitu keadilan yang sesungguhnya keadilan.¹²

Keterbatasan dalam penegakan hukum konvensional adalah penegakan hukum konvensional menggunakan pendekatan normatif (*positive law*). Pendekatan normatif akan memunculkan kebuntuan dalam pencarian keadilan yang substansial. Keadilan undang-undang seringkali mencederai keadilan masyarakat yang substansial. Karena keadilan yang terwujud (prosedural) tidak seperti keadilan (substansif) yang dikehendaki pencari keadilan. Jadi, keterbatasan penegakan hukum konvensional adalah tidak dapat mewujudkan keadilan substansif, yaitu keadilan yang dikehendaki pencari keadilan.¹³

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa penegakan hukum konvensional tidak selalu dapat mewujudkan nilai keadilan substansif, maka perlu ada konstruksi penegakan hukum yang tidak konvensional yang dapat mewujudkan nilai keadilan substansif. Dari kenyataan tersebut maka permasalahan yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan politik uang dalam penanganan pelanggaran

administrasi secara terstruktur, sistematis dan masif?

2. Bagaimana konstruksi penegakan hukum progresif yang berbasis pada nilai keadilan substansif?

II. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Politik Uang dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Terstruktur, Sistematis dan Masif

Pelaksanaan Pemilu sejak zaman era reformasi tidak bisa dilepaskan dengan diskursus terkait praktik politik uang. Hal ini dikarenakan isu tentang adanya politik uang sering menjadi pembicaraan dominan, namun tidak banyak yang mampu membuktikannya. Secara legal, praktik politik uang terjadi karena beberapa kasus telah masuk proses penyelidikan, penyidikan bahkan sampai putusan. Namun, fakta hukum tersebut tidak mampu menyelesaikan praktik politik uang karena pelaku yang terjerat adalah aktor pinggiran, bukan pelaku utama proses politik uang, sehingga kejadian terus berlangsung.¹⁴

Setidaknya terdapat dua dimensi dalam praktik politik uang yakni ambisi politik dan modal uang. Politik selama ini diorientasikan pada kekuasaan dan uang yang dipersepsikan

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.* Hlm. 22-23.

¹⁴ Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, Keadilan Pemilu, *Potret Penegakan Hukum Pemilu dan Pilkada*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2019), hlm. 97.

sebagai salah satu kekuatan yang berbasis material. Artinya politik uang merupakan manifestasi dari upaya merebut kekuasaan lewat jalur politik dengan mengandalkan kekuatan uang. Kekuatan uang dalam hal ini adalah proses penentuan pemenang kekuasaan tidak berdasarkan pilihan rasional, namun dengan pertimbangan pragmatisme. Di sinilah kemudian stigma negatif melekat dalam persoalan politik uang.¹⁵

Praktik politik yang setidaknya bermasalah dalam dua aspek, yakni aspek idealisme demokrasi dan aturan main perundangan. Dalam konteks demokratisasi, fenomena politik uang memiliki sisi berlawanan dengan idealisme demokrasi. Dinamika demokratisasi menghendaki adanya kemandirian dan rasionalitas rakyat sebagai aktor utama demokrasi. Pilihan rakyat dalam berdemokrasi harus merdeka dari tekanan dan intimidasi termasuk tekanan uang. Selain itu, pilihan rakyat juga mesti berdasarkan pertimbangan rasionalitas bukan alasan yang bersifat pragmatis. Perebutan kekuasaan politik seperti apapun bentuknya mesti tetap dalam idealisme demokrasi. Selama ini politik uang yang terjadi dalam Pilkada menggeser fungsi Pilkada sebagai media agregasi rasionalitas politik mencapai kekuasaan menjadi arena transaksi agen kapitalisme yang

mengusung gagasan politik material. Sehingga pilihan politik yang lahir dari Pemilu dan Pilkada adalah hasil transaksi politik material bukan transaksi politik rasional dan mandiri.¹⁶

Secara sederhana praktik politik uang dalam Pilkada atau Pemilu biasanya berupa pemberian uang dan materi lainnya kepada calon pemilih dengan harapan pemilih tersebut memberikan dukungan atau memilih calon atau pihak yang memberikan uang. Dalam kerangka ini, maka secara rasional dapat dipahami bahwa pihak yang paling berkepentingan dan berpotensi memicu timbulnya praktik politik uang adalah pihak-pihak yang berkompetisi langsung dalam proses pemilihan. Dalam Pilkada, pasangan kandidat calon kepala daerah adalah pihak yang berjuang untuk memperoleh kemenangan.¹⁷

Terhadap realitas politik uang dalam pemilihan yang memposisikan para kandidat sebagai pihak yang berkepentingan, maka regulasi peraturan perundang-undangan mengatur agar kandidat tidak terlibat dalam politik uang. Regulasi dalam Pilkada tahun 2016 dan Pemilu tahun 2019 telah mengatur secara langsung pencegahan dan sanksi bagi kandidat yang terlibat dalam politik uang. Sanksinya cukup berat yakni diskualifikasi sebagai calon bagi pasangan kepala daerah dan

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 98.

¹⁶ *Ibid.*, Hlm. 108-109.

¹⁷ *Ibid.*

diskualifikasi bagi calon legislator maupun pasangan calon presiden. Regulasi yang langsung terkait dengan keberadaan para kandidat sebagai peserta Pemilu adalah sebuah perkembangan positif sebab selama ini pengaturan tentang dugaan dugaan pidana politik uang hanya menysasar masyarakat selaku penerima uang atau pemberi uang yang masuk tim kampanye pasangan, namun hukum tidak mampu menyentuh posisi kandidat yang sebenarnya pihak yang paling berkepentingan dalam sebuah kandidasi.¹⁸

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Pilkada) pada Pasal 73 mengatur:

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu

Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

- (3) Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.”

Selanjutnya pengaturan tentang penerapan sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dijelaskan dalam Pasal 135A:

- (1) Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.
- (2) Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihann sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan secara terbuka dan sesuai

¹⁸ Ibid, Hlm. 99.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi.
- (5) Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon.
- (6) Pasangan calon yang dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.
- (7) Mahkamah Agung memutuskan upaya hukum pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat) hari kerja

terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung.

- (8) Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6), KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menetapkan kembali sebagai pasangan calon.
- (9) Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.

Pada pelaksanaan Pemilu tahun 2019, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Undang-Undang Pemilu) sebagai dasar pengaturan pelaksanaan Pemilu 2019, mereplikasi pengaturan pembatalan kandidat akibat melakukan praktik politik uang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pilkada. Pengaturan ini juga merupakan pengaturan baru dan progresif karena berakibat langsung pada pembatalan pasangan calon presiden dan/atau calon legislator. Hal ini diatur dalam Pasal 286 yang berbunyi:

- (1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye

dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih.

- (2) *Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU.*
- (3) *Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.*
- (4) *Pemberian sanksi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.*

Apabila dalam Undang-Undang Pilkada substansi pelanggaran dan tata cara sanksi pelanggaran diatur dalam satu pasal, maka dalam Undang-

Undang Pemilu, materi dan tata cara penyelesaian terhadap pelanggaran administratif Pemilu yang berbasis terstruktur, sistematis dan masif diatur dalam pasal yang berbeda, yakni Pasal 463:

- (1) *Dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.*
- (2) *Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu.*
- (4) *Keputusan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR,*

DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

- (5) Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota, dan Pasangan Calon dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan.*
- (6) 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.*
- (7) Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (5), KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.*
- (8) Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.*

Secara umum pengaturan tentang penyelesaian pelanggaran administrasi yang berbasis terstruktur, sistematis dan masif yang terdapat dalam Pasal 73 jo Pasal 135A Undang-Undang Pilkada memiliki materi yang sama dengan Pasal 286 jo Pasal 463 Undang-Undang Pemilu. Persamaan setidaknya dalam beberapa hal antara lain:

- (1) Materi pelanggarannya adalah menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif.
- (2) Sifatnya pelanggaran administrasi, bukan masuk kategori pelanggaran pidana.
- (3) Pelakunya adalah pihak yang menjadi peserta resmi (kandidat) dalam pemilihan dan atau Tim Kampanye.
- (4) Proses pemeriksaan pelanggaran administrasi TSM diawali oleh pemeriksaan di Bawaslu.
- (5) KPU wajib menindaklanjuti Putusan Bawaslu dengan menerbitkan Keputusan KPU.
- (6) Keputusan KPU sebagai tindaklanjut Putusan Bawaslu

dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon.

- (7) Calon atau Pasangan Calon dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung atas Keputusan KPU tentang sanksi administratif berupa pembatalan calon.
- (8) Putusan Mahkamah Agung terhadap pengujian Keputusan KPU tentang sanksi administratif berupa pembatalan calon bersifat final dan mengikat.¹⁹

2. Objek Pelanggaran Administrasi Terstruktur, Sistematis dan Masif

Pada perkembangan pelaksanaan Undang-Undang Pemilu tersebut, Bawaslu mengesahkan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum. Salah satu yang diatur dalam Perbawaslu ini adalah penyelesaian pelanggaran administrasi yang berlangsung secara terstruktur, sistematis dan masif. Pengaturan dalam Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 ini lebih maju dan sistematis dibandingkan dengan pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu karena telah memformulasikan dan menetapkan batasan objek yang masuk kategori pelanggaran

administrasi yang berlangsung secara terstruktur, sistematis dan masif.

Di dalam Pasal 20 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018, disebutkan pelanggaran administratif Pemilu secara terstruktur, sistematis dan masif terdiri atas:

- (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 masif; dan/atau*
- (2) *Perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.*

Berdasarkan kategori objek pelanggaran administrasi secara terstruktur, sistematis dan masif tersebut, maka potensi terjadinya pelanggaran tersebut dapat berupa pelanggaran terhadap aturan teknis yang bersifat administratif Pemilu, namun berlangsung secara terstruktur, sistematis dan masif. Potensi kedua adalah tindakan menjanjikan atau memberi uang dengan maksud mempengaruhi penyelenggara atau pemilih dan tindakan tersebut berlangsung secara terstruktur, sistematis dan masif.

¹⁹ *Ibid.* Hlm. 103-104.

Sementara itu, pengaturan terkait objek pelanggaran administrasi secara terstruktur, sistematis dan masif dalam Pilkada diatur dalam Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif Pasal 4 ayat (1):

- (1) *Objek penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 merupakan perbuatan calon berupa menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan Pemilihan dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif*

Dalam menguji terjadinya objek perbuatan memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih memiliki tantangan yang cukup berat. Pada praktiknya memformulasikan dan merumuskan bahwa terjadi pemberian uang dalam rangka mempengaruhi adalah tahapan pemeriksaan yang tidak semata dalam ranah administrasi, namun memerlukan pendekatan pemeriksaan dalam ranah tindak hukum

pidana. Hal inilah yang sering terjadi di lapangan, yakni sulit menemukan bukti terjadinya pemberian uang dengan pendekatan pemeriksaan pelanggaran administrasi, karena secara material sesungguhnya perbuatan yang terjadi adalah tindak pidana pemberian uang.²⁰

Menurut Eddy O.S. Hiariej dalam konteks pidana pelanggaran Pemilu secara garis besar dibagi menjadi tindak pidana di bidang Pemilu dan tindak pidana Pemilu.²¹ Tindak pidana di bidang Pemilu memiliki dua pengertian, pertama, suap tindak pidana yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu dan diatur dalam Undang-Undang Pemilu dan peraturan perundang-undangan pidana lain di luar Undang-Undang Pemilu. Kedua, tindak pidana Pemilu dan tindak pidana lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan pengertian tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu dan diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Tegasnya tindak pidana Pemilu merupakan bagian dari tindak pidana di bidang Pemilu.²²

Dalam studi kejahatan, tindak pidana Pemilu juga dapat dimasukkan dalam tindak

²⁰ *Ibid.* Hlm. 106.

²¹ Eddy O.S. Hiariej, *Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana* sebagaimana termuat dalam Mahfud MD dkk, 2012. "Demokrasi Lokal; Evaluasi Pemilukada Di Indonesia". Konstitusi Pers. Jakarta. Hlm. 179, sebagaimana dimuat dalam Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri. *Ibid.* Hlm. 111.

²² *Ibid.*

pidana korupsi. Dua dari sembilan tipe korupsi berkaitan langsung dengan Pemilu adalah *Election Fraud* dan *Corruption Campaign Practice*.²³ *Election Fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan Pemilu. Termasuk dalam *Election Fraud* adalah pendaftaran pemilih yang sengaja dilakukan secara tidak akurat, kecurangan dalam penghitungan suara dan membayar sejumlah uang tertentu atau memberi uang atau janji agar memilih calon tertentu dalam Pemilu. Sementara itu, *Corrupt Campaign Practice* adalah praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara oleh calon yang sedang memegang kekuasaan negara.²⁴ Sehingga tindakan memberi materi atau janji atau suap sebagaimana dalam ketentuan pelanggaran administrasi secara teoritis masuk tindak pidana Pemilu sebagai *Election Fraud*. Sementara, suap/korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dengan menggunakan fasilitas negara untuk meraih dukungan dapat masuk kategori *Corrupt Campaign Practice*.²⁵

Secara normatif definisi pelanggaran administrasi diatur dalam Pasal 138 Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada:

“Pelanggaran administrasi Pemilihan adalah 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 ketentuan ini sudah terdapat batas demarkasi yang jelas bahwa pelanggaran administrasi hanya terbatas pada tata cara, prosedur dan mekanisme penyelenggaraan pemilihan yang tidak masuk di wilayah ketentuan pidana maupun etika penyelenggara. Sementara dalam konstruksi asal muasal dan definisi suap sebagaimana disebut di atas bahwa tindakan suap murni masuk salah satu dari jenis tindak pidana. Sehingga, dalam konteks ini materi Undang-Undang Pilkada berpotensi melahirkan kontradiksi hukum, yakni disisi lain mendefinisikan pelanggaran administrasi tidak termasuk dari tindak pidana, namun disisi lain mengatur penyelesaian adanya perbuatan suap dalam kerangka pelanggaran administrasi.²⁶

Secara umum terdapat beberapa kesulitan dalam pengujian terhadap objek

²³ *Ibid.*

²⁴ Piers Beirne dan James Masserschmidt, 1995, *Criminology, second edition*, Hercourt Brage College Publishers. Hlm. 295-297, sebagaimana dimuat dalam Eddy O.S. Hiariej. *Ibid.* Hlm. 111-112, dikutip kembali oleh Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, Hlm. 112.

²⁵ Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, *Op.Cit.* Hlm. 112.

²⁶ *Ibid.* Hlm 121.

pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif berupa perbuatan memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pertama, dalam pengujian tentang politik uang atau menjanjikan materi lainnya, apakah menggunakan pendekatan hukum pidana atau hukum administrasi dalam menemukan pelaku politik uang tersebut. Secara umum seluruh penegakan hukum materil di Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) diatur oleh hukum formil sebagaimana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Misalnya dalam penindakan dan penyelesaian terhadap pelanggaran pidana suap, maka secara umum diawali dengan penyelidikan dan penyidikan. Pasal 1 ayat (5) KUHAP mengatur bahwa, penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Pasal 1 ayat (2) mengatur bahwa penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.²⁷

Sebelum ada penyelidikan dan penyidikan, biasanya diawali oleh adanya Laporan dan Pengaduan terhadap dugaan tindak pidana tersebut. Pasal 1 ayat (24) mengatur bahwa laporan adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana. Sementara Pasal 1 ayat (25) mengatur bahwa pengaduan adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya. Mekanisme inilah yang menjadi gambaran sederhana penyelesaian tindak pidana secara umum. Termasuk tindak pidana suap.²⁸

Sementara dalam pendekatan hukum administrasi sebagaimana diterapkan dalam mengungkap tindak pidana suap dalam konteks Pilkada, Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif diatur mekanisme pengujian dan

²⁷ *Ibid.* Hlm. 135.

²⁸ *Ibid.* Hlm. 135-136.

pemeriksaan dugaan politik uang dalam bentuk suap yang diatur di dalam Pasal 37 ayat (1) dan (2):

(1) *Setelah laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dan jawaban terlapor sebagaimana dimaksud Pasal 36 telah dibacakan, majelis pemeriksa melakukan pembuktian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf c dengan cara:*

- a. Menentukan materi laporan yang harus dibuktikan dan beban pembuktian;*
- b. Menentukan alat bukti yang digunakan dalam proses pembuktian paling kurang 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan majelis pemeriksa; dan*
- c. Melakukan pendalaman terhadap alat bukti.*

(2) *Alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:*

- a. Surat atau tulisan;*
- b. Keterangan ahli;*
- c. Keterangan saksi;*
- d. Keterangan pelapor dan/atau terlapor;*
- e. Dokumen elektronik;*
- f. Pengetahuan majelis pemeriksa.*

Mekanisme persidangan pemeriksaan pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis

dan masif oleh Bawaslu dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1):

(1) *Bawaslu Provinsi melakukan sidang pemeriksaan laporan pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM berdasarkan putusan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (4) huruf a dengan tahapan:*

- a. Pembacaan materi laporan oleh pelapor;*
- b. Pembacaan jawaban terlapor;*
- c. Pembuktian; dan*
- d. Penyampaian kesimpulan pihak pelapor dan terlapor.”*

Keseluruhan proses yang dilakukan oleh Bawaslu berakhir dengan lahirnya Putusan yang isinya dapat berupa: (1) menyatakan terlapor, terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis dan masif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih; (vide Pasal 44 huruf a angka 1). atau berupa: (2) Putusan Bawaslu Provinsi menyatakan laporan tidak terbukti, amar putusan berbunyi, “MEMUTUSKAN,” menyatakan terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih

pelanggaran secara terstruktur, sistematis dan masif. (vide Pasal 44 huruf b)

Berdasarkan ketentuan tersebut, tantangan dan persoalan dalam pengujian objek pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif adalah soal kapasitas petugas pemeriksa yang memeriksa dugaan awal terjadinya pelanggaran administrasi dalam bentuk pemberian uang sampai pada menyelesaikan dan memutus dugaan pelanggaran tersebut. Staf Sekretariat Jenderal Bawaslu Provinsi secara umum bertugas memeriksa awal adanya laporan dugaan pelanggaran pemberian suap dan komisioner yang melakukan pemeriksaan dan memutus pelanggaran tersebut. Apabila dibandingkan dalam konteks pemeriksaan pemberian uang dalam ranah hukum pidana, dugaan awal terjadinya politik uang diperiksa pada tahapan penyelidikan dan penyidikan oleh unsur kepolisian dan dilimpahkan kepada kejaksaan untuk dikonstruksi tuntutan hukum yang diterapkan atas perbuatan pidana yang dipersangkakan. Kedua lembaga tersebut melakukan fungsi dan kewenangannya oleh aparaturnya profesional yang terlatih dan penuntut umum yang terlatih juga. Sementara dengan konstruksi pemeriksaan tindakan pemberian politik uang oleh Bawaslu yang dilakukan hanya sebagaimana pemeriksaan pelanggaran administrasi biasa. Proses ini

yang kemudian memunculkan problematika tentang akurasi dan validitas hasil pemeriksaan dugaan terjadinya politik uang yang secara materiil merupakan tindak pidana.²⁹

Selain itu, dalam tahap jenis alat bukti sebagaimana mahfum diketahui bahwa pembuktian dalam pengujian hukum administrasi meliputi pembuktian surat-surat atau dokumen terkait dengan proses administrasi yang dipersoalkan. Itulah sebabnya dalam pengujian sengketa administrasi dalam peradilan administrasi di negara Eropa seperti Perancis, Jerman dan negara lainnya proses penyelesaian sengketanya cukup sederhana dan cepat karena pembuktian hanya berbasis surat-surat dan dokumen. Sementara dalam pembuktian tindakan suap tentunya tidak hanya dapat diungkap dengan bukti dan dokumen semata. Oleh karena itu, penyelesaian terhadap tindakan pidana suap dipastikan memerlukan pembuktian tidak hanya surat dan dokumen semata, namun diperlukan barang bukti untuk mengungkap sebuah tindak pidana tentunya bukan menjadi otoritas staf atau hakim administratif, namun merupakan kewenangan penyidik, penyelidik dan hakim pidana. Di sinilah problematika pembuktian terhadap penyelesaian tindak pidana suap yang

²⁹ *Ibid.* Hlm 139-140.

menggunakan pendekatan basis hukum administrasi.³⁰

3. Pengujian Unsur Terstruktur, Sistematis dan Masif

Tantangan berikutnya mengenai konsepsi definisi unsur Terstruktur, Sistematis dan Masif yang diatur dalam batang tubuh dan penjelasan UU Pemilu dan UU Pilkada. Dalam penjelasannya bahwa Pasal 135A ayat (1) UU Pilkada yang dimaksud dengan Terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. Yang dimaksud dengan Sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapih. Yang dimaksud dengan Masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.

Di dalam Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif Pasal 4 ayat (2) mengatur:

(2) *Terstruktur, sistematis dan masif dalam Pelanggaran Administrasi*

TSM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. *Kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama;*
- b. *Pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun bahkan sangat rapih; dan*
- c. *Dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.*

Berdasarkan konstruksi tentang penjelasan dari definisi terstruktur dapat dipahami bahwa kegiatan suap dalam Pilkada yang dikategorikan sebagai terstruktur adalah apabila tindakan suap itu dilakukan oleh aparat struktural, aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau bersama-sama. Dengan rumusan ini, maka apabila tindakan suap dilakukan oleh orang biasa, bahkan tim sukses yang bukan pejabat pemerintah meskipun itu dilakukan secara sistematis dan massif, maka tetap tidak terakumulasi menjadi sebuah tindakan suap yang Terstruktur, Sistematis dan Masif.³¹

³⁰ *Ibid.* Hlm 140.

³¹ *Ibid.* Hlm. 123.

Kemudian, persoalan pengujian mengenai indikator sistematis dan masif juga merupakan tantangan yang tidak mudah bagi majelis hakim adjudikasi Bawaslu maupun Hakim Agung di Mahkamah Agung. Tafsir politik uang telah berlangsung sistematis dan masif menjadi tafsiran subjektif penguji. Sebagaimana penjelasan di atas bahwa pengujian politik uang beserta modus operandinya yang berlangsung secara sistematis dan masif adalah murni menjadi otoritas hukum pidana dan hukum administrasi akan mengalami kesulitan dalam mencapai pembuktian semacam itu.³²

Selain itu, dalam menerima laporan awal adanya pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif, Bawaslu menggunakan parameter untuk menentukan laporan tersebut masuk tidaknya kategori pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif. Parameter itu diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf b:

Laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dalam Pasal 14 disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan memuat: bukti yang memenuhi ketentuan:

1. Untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, terdapat bukti

yang menunjukkan terjadinya pelanggaran di paling sedikit 50% (lima puluh persen) kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi; atau

2. Untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota, terdapat bukti yang menunjukkan terjadinya pelanggaran di paling sedikit 50% (lima puluh persen) kecamatan dalam 1 (satu) kabupaten/kota.”

Dengan pengaturan kualifikasi ini, maka amat sungguh berat memasukkan sebuah laporan atau temuan awal untuk dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif. Laporan belum dapat diteruskan pada tahap pemeriksaan sebagai pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif apabila *coverage* terjadinya politik uang tidak sampai pada 50% wilayah kabupaten/kota dalam provinsi tersebut. Apabila menggunakan persentase tersebut, maka kecil kemungkinan pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif akan terungkap dengan terukur dan terbuka. Model persentase tersebut membuka peluang penyiasatan atau akal-akalan terhadap aturan main. Pada titik ini terjadi perdebatan paradigma pengujian, apakah akan menerapkan pengujian yang berbasis pada

³² *Ibid.* Hlm. 126.

positivisme hukum atau justru berusaha menghadirkan keadilan substantif.

4. Penegakan Hukum Progresif dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi TSM

Konsep pemikiran Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif adalah hukum yang membahagiakan manusia dan bangsanya, berawal dari suatu realita bahwa hukum dipahami hanya sebatas rumusan undang-undang, dan diterapkan dengan silogisme. Pemikiran hukum progresif muncul karena ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum yang ada dalam masyarakat. Penegakan hukum yang dilakukan memunculkan masalah yaitu ketidakadilan. Banyak kasus hukum berakhir dengan ketidakadilan. Menurut Bernard L. Tanya hukum progresif adalah hukum pro kadilan dan pro rakyat.³³ Artinya dalam berhukum para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Mereka harus mempunyai empati dan kepedulian kepada penderitaan yang dialami oleh rakyat. Kepentingan rakyat dalam hal ini

kesejahteraan harus menjadi orientasi dan tujuan akhir dalam penyelenggaraan hukum.³⁴

Konsep hukum progresif bertolak dari dua asumsi dasar. Pertama, bahwa hukum adalah untuk manusia.³⁵ Artinya bahwa manusia menjadi penentu dan orientasi dari hukum. Hukum yang dibuat harus dapat melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum bukan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Fungsi hukum ditentukan oleh manusia dalam mewujudkan kesejahteraan manusia. Oleh karena itu, jika terjadi permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau kembali atau diperbaikinya, dan bukan manusia yang dipaksa untuk mengikuti skema hukum. Manusia berada di atas hukum, dan hukum sebagai sarana untuk menjamin dan menjaga kepentingan manusia. Kedua, bahwa hukum bukan merupakan institusi yang mutlak dan final, karena hukum ada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).³⁶

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, hlm. 4, juga dalam Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Kemuliaan Keadilan Substantif*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Undip tanggal 4 Agustus 2010), hlm. 32 sebagaimana dimuat dalam Haryono, *Ibid.*

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan*, Genta Press, 2009, lihat juga dalam Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Kemuliaan Keadilan Substantif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Undip tanggal 4 Agustus 2010), hlm.

³³ Bernard L.Tanya,dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, 2010, hlm. 212. Sebagaimana dimuat dalam Haryono, *Ibid*, hlm. 30.

Berdasarkan pemikiran di atas, revitalisasi hukum dapat dilakukan kapan saja, karena hukum progresif tidak hanya berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum (polisi, jaksa, hakim dan pengacara) dalam mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Di sini pelaku dapat melakukan pemaknaan hukum yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan.³⁷ Peraturan yang buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum untuk menghadirkan keadilan substantif yang diharapkan masyarakat. Caranya dengan menginterpretasikan terhadap suatu peraturan sesuai dengan ruang dan waktu yang tepat. Hukum progresif adalah hukum merespon kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menerjemahkan hukum dalam forum kepentingan kepentingan-kepentingan sosial yang memang seharusnya dilayani.³⁸ Dengan demikian hukum progresif dapat mengatasi ketertinggalan dan ketimpangan hukum, sehingga bisa melakukan terobosan-terobosan hukum dan bila perlu melakukan *rule*

breaking,³⁹ sehingga tujuan hukum yaitu membuat manusia bahagia dapat terwujud. Keadilan substantial yang diharapkan oleh masyarakat juga dapat terwujud.

Penegakan hukum yang visioner dan berkemajuan serta progresif dapat memandu dan membawa teks hukum dari kubangan peradaban dan tampil untuk menghadirkan keadilan. Penegakan hukum progresif tidaklah mudah karena memerlukan figur-figur penegak hukum yang berani dan jujur melakukan terobosan-terobosan hukum untuk memastikan bahwa keadilan atas nama hukum tidak lenyap di tengah masyarakat yang berubah. Untuk membantu pengujian pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif dengan basis hukum substantif maka perlu memahami dan memiliki nalar keadilan dalam pengujian sengketa administrasi. Bagian penting dari pengujian pelanggaran administrasi adalah menghadirkan keadilan dan kesetaraan antara kepentingan warga dengan kepentingan pemerintah, relasi warga negara dengan negara harus memiliki hukum sebagai norma penertib di antara keduanya.⁴⁰

33 sebagaimana dimuat dalam Haryono, *Ibid*, hlm. 30-31.

³⁷ Bernard, L.Tanya, *Ibid*, hlm. 213 sebagaimana dimuat dalam Haryono, *Ibid*, hlm. 31.

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Op.cit.* hlm.11 sebagaimana dimuat dalam Haryono, *Ibid*.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Jakarta, 2010, hlm.83, juga dalm Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Kemuliaan Keadilan Substantif*, 2010, hlm. 33 sebagaimana dimuat dalam Haryono, *Ibid*.

⁴⁰ Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, *Op.Cit.* Hlm. 143.

Hukumlah yang dijadikan rakyat untuk melakukan negoisasi dan agregasi kepentingan. Hukum menjadi piranti untuk mengontrol dan membatasi kekuasaan. Untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka pemberian dan penyelenggaraan kekuasaan itu harus berdasarkan hukum.⁴¹

Berdasarkan kerangka tersebut menjadi tantangan bagi Bawaslu dalam pengujian administrasi terstruktur, sistematis dan masif untuk menghadirkan keadilan substantif dengan mampu menerapkan metode dan strategi pembuktian yang akurat dan holistik. Dalam hal ini Bawaslu sebagai penguji harus mampu dikonstartir bukti-bukti serta fakta-fakta yang dihadirkan para pihak di persidangan. Konstatir berarti melihat, mengakui dan membenarkan telah terjadi peristiwa yang telah diajukan.⁴² Tahapan pengujian selanjutnya adalah mengkualifisir dengan norma-norma hukum yang relevan tersebut. Kualifisir berarti menilai peristiwa yang telah dianggap benar-benar terjadi itu termasuk hubungan hukum apa atau yang

mana, dengan perkataan lain menemukan hukumnya bagi peristiwa yang telah dikonstantir.⁴³ Pada tahapan pengujian berikutnya harus mampu mengkonstituir hasil tahapan kualifisir dan konstatir tadi dalam sebuah sikap hukum yang kumulatif dari seluruh bukti-bukti yang relevan. Dalam sebuah pemeriksaan perkara atau pengujian perkara dituntut kemampuan dalam menerapkan atau mengaktualisasikan norma-norma dengan kasus konkrit.

Cara efektif untuk menerapkan hukum adalah dengan cara menganalisis dan mempergunakan metode silogisme dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Menganalisis abstraksi norma hukum untuk menentukan unsur-unsur yang ada dalam norma hukum tersebut;
- b. Menganalisis kasus yang dihadapi untuk menentukan unsur-unsur kasus tersebut;
- c. Membandingkan unsur-unsur yang ada dalam norma hukum dengan unsur-unsur yang ditemukan dalam kasus, selanjutnya menarik kesimpulan secara deduktif.

Kemampuan dan keterampilan dalam mengkontekstualisasikan teks atau norma perundang-undangan dengan isu-isu faktual

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Penerbit Liberty Yogyakarta, hlm. 92 sebagaimana dimuat dalam Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, hlm. 144.

⁴³ *Ibid.*

dalam kasus konkret akan sangat membantu menyusun dan melahirkan putusan yang berkualitas.⁴⁴

III. KESIMPULAN

1. Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan terdapat beberapa permasalahan dalam proses penanganan pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif, diantaranya: a. pengujian politik uang beserta modus operandinya yang berlangsung secara terstruktur, sistematis dan masif adalah murni menjadi otoritas hukum pidana dan hukum administrasi akan mengalami kesulitan dalam mencapai pembuktian; b. konstruksi tentang penjelasan dari definisi terstruktur dapat dipahami bahwa kegiatan suap dalam Pilkada yang dikategorikan sebagai terstruktur adalah apabila tindakan suap itu dilakukan oleh aparat struktural, aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau bersama-sama, sehingga apabila tindakan suap dilakukan oleh orang biasa, bahkan tim sukses yang bukan pejabat pemerintah meskipun itu dilakukan

secara sistematis dan masif, maka tetap tidak terakumulasi menjadi sebuah tindakan suap yang terstruktur, sistematis dan masif; dan c. Pengaturan kualifikasi untuk memasukan sebuah laporan atau temuan awal agar dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif sungguh amat berat, sehingga kecil kemungkinan pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif akan terungkap dengan terukur dan terbuka. Model persentase tersebut membuka peluang penyiasatan atau akal-akalan terhadap aturan main. Berdasarkan permasalahan di atas pada titik ini terjadi perdebatan paradigma pengujian peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelanggaran administrasi secara terstruktur, sistematis dan masif, dalam menerapkan pengujian yang berbasis pada positivisme hukum atau justru berusaha menghadirkan keadilan substantif.

2. Bawaslu dalam pengujian administrasi terstruktur, sistematis dan masif untuk menghadirkan keadilan substantif dengan mampu

⁴⁴ Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, *Op.Cit.* Hlm. 145.

menerapkan metode dan strategi pembuktian yang akurat dan holistik yaitu Bawaslu sebagai penguji harus mampu dikonstatir bukti-bukti serta fakta-fakta yang dihadirkan para pihak di persidangan, selanjutnya mengkualifisir dengan norma-norma hukum yang relevan dan terakhir harus mampu mengkonstituir hasil tahapan kualifisir dan konstatir tadi dalam sebuah sikap hukum yang kumulatif dari seluruh bukti-bukti yang relevan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Bernard L.Tanya, dkk, (2010), *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing.
- Eddy O.S. Hiariej, *Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana*, sebagaimana termuat dalam Mahfud MD dkk, (2012), *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Pers.
- Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, (2019), *Keadilan Pemilu, Potret Penegakan Hukum Pemilu dan Pilkada*, Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Moh. Mahfud MD, (2009), *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Mustafa Lutfi, (2010), *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, Gagasan

Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta: UII Press.

- Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, (2017), *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana.
- Piers Beirne dan James Masserschmidt, (1995), *Criminology*, second edition, Harcourt Brage College Publishers.
- Satjipto Rahardjo, (2009), *Negara Hukum yang Membahagiakan*, Genta Press, lihat juga dalam Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Kemuliaan Keadilan Substantif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Undip tanggal 4 Agustus 2010)
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- ### Jurnal:
- Ali Marwan Hsb, 2016, *Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2013*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 03.
- Haryono, 2019, *Penegakan Hukum Berbasis Nilai Keadilan Substantif (Studi Putusan MK No. 46/PUU-VII/2012)*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 7 No. 1.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA.*