

**DINAMIKA PENANGANAN
PELANGGARAN ADMINISTRASI
(Studi Terhadap Kepatuhan Putusan dan
Rekomendasi Bawaslu Terkait
Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)**

Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
Jalan: Soekarno-Hatta, Km. 9 Palu – Sulawesi Tengah
Email: adipandean37@gmail.com

Widyatmi Anandy

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
Jalan: Soekarno-Hatta, Km. 9 Palu – Sulawesi Tengah
Email : widyatmi_anandy@yahoo.co.id

Abstract

Bawaslu is an institution that is given the authority to resolve election / election administration violations. The nature of Bawaslu's decisions and recommendations for administrative violations must be followed up by the KPU and its officials, this is confirmed in the provisions of Article 462 of Law No. the administration issued by Bawaslu is not obeyed by the institution implementing the decision / recommendation. Identification of problems: first, what is the nature of mandatory norms in the provisions of the Election / Pilkada Law? Related to follow-up on decisions / recommendations of Bawaslu Administrative Violations? Second, how is the Compliance with the Decision / Recommendation of Administrative Violation of Bawaslu? Third, what factors influence compliance with Bawaslu Administrative Violation Decisions / Recommendations? This research is a normative juridical study with a focus on analyzing decisions / recommendations for administrative violations of Bawaslu. in this study using a statutory approach, a case approach, and a conceptual approach. The data sources used are primary, secondary and tertiary data. The research results and conclusions. First, the "mandatory" norm in the construction of Article 462 of the Election Law and Article 139 paragraph (2) of the Election Law is imperative (order / force). Second, the KPU institutionally still has an attitude of indifference

to the law (lawlessness) or disobedience (disobedience) to the decisions / recommendations of Bawaslu. Third, the factors that influence KPU compliance in the form of mandatory norm construction in the Election Law and the Pilkada Law lead to different interpretations, obedience is still at the level of compliance, namely obeying the law due to strict sanctions, not touching compliance at the internalization level, namely feeling that the rules are in accordance with the intrinsic values it embraces. and disobedience due to the absence of norms that comply with the limits for handling administrative violations.

Keywords: Administrative Violations, Elections, Local Elections, Decisions, Recommendations.

Abstrak

Bawaslu merupakan lembaga yang diberikan wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada. Sifat putusan maupun rekomendasi Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi wajib ditindaklanjuti oleh KPU dan jajarannya, hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 462 UU No 7 Tahun 2017 dan Pasal 139 ayat (2) UU No 10 Tahun 2016. Namun, fakta empirik menunjukkan terdapat putusan/rekomendasi pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu tidak dipatuhi oleh lembaga yang menjalankan putusan/rekomendasi tersebut. Identifikasi masalah : pertama, Bagaimanakah sifat norma wajib dalam ketentuan UU Pemilu/Pilkada?terkait tindaklanjut putusan/rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?. Kedua, Bagaimanakah Kepatuhan Terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?. Ketiga, Faktor-Faktor apa yang mempengaruhi kepatuhan terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?.. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan fokus menganalisis putusan/rekomendasi pelanggaran administrasi Bawaslu. dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang – undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan ialah data primer, sekunder dan tersier. Adapun hasil penelitian dan kesimpulan Pertama, norma “wajib” dalam konstruksi Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada memiliki sifat imperatif (perintah/memaksa). Kedua, KPU secara institusional masih terdapat sikap tidak peduli kepada hukum (lawlessness) atau ketidakpatuhan/pembangkangan (Disobedience) terhadap putusan/rekomendasi Bawaslu. Ketiga, Faktor yang mempengaruhi kepatuhan KPU berupa konstruksi norma wajib dalam UU pemilu dan UU Pilkada menimbulkan tafsir yang berbeda, ketaatan masih berada pada level compliance yakni taat kepada hukum karena adanya sanksi tegas, belum menyentuh ketaatan pada level internalization yakni merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya. dan ketidaktaatan dikarenakan ketiadaan norma yang mentaur batasan penanganan pelanggaran administrasi.

Kata Kunci : Pelanggaran Administrasi, Pemilu, Pilkada, Putusan, Rekomendasi,

1. Pendahuluan

Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) merupakan wujud pelaksanaan prinsip demokrasi serta sarana untuk menjawentahkan nilai kedaulatan rakyat. Berbeda dengan konsep pemilihan di negara – negara demokrasi lainnya yang hanya mengenal satu konsep saja yakni election (pemilu), di Indonesia konsep pelaksanaan prinsip demokrasi dibedakan antara pemilu dan pilkada. Namun satu hal yang wajib untuk dicatat meskipun berbeda secara konseptual akan tetapi secara prinsip unsur pemilu dan pilkada tetaplah sama yakni sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpinnya baik pada tingkat pusat melalui pemilu maupun tingkat daerah melalui pilkada.

Pemilu merupakan sarana penjawentahan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi, Pemilu berfungsi untuk mengkonversi kehendak rakyat menjadi jabatan-jabatan di lembaga negara. Agar proses konversi kehendak rakyat menghasilkan wakil rakyat atau pejabat yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka proses pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil. (Fahmi, dkk, 2020). Keadilan merupakan nilai yang paling fundamental terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada, nilai keadilan itu sendiri sangat ditentukan oleh proses penyelenggaraan yang baik serta penanganan pelanggaran yang baik pula. sejalan dengan pandangan Plato yang menyebutkan bahwa keadilan merupakan nilai kebijakan yang tertinggi (Pound, 1952). Sedangkan Keadilan menurut filosof

Jerman *Schopenhuear* bahwa hal yang paling penting inti dari suatu keadilan adalah prinsip *neminem laedere*, yaitu prinsip untuk menghindari tindakan yang menyebabkan penderitaan, dan rasa sakit bagi orang lain (Bodenheimer, 1970).

Untuk memastikan penyelenggaraan pemilu/pilkada berjalan sesuai dengan prinsip jujur dan adil maka dibentuklah sistem keadilan pemilu yang bertumpu pada pencegahan dan penanganan pelanggaran maupun penyelesaian sengketa oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan jajaran sampai pada tingkat paling bawah. Prinsip sistem keadilan pemilu yang dianut dan dipahami secara global ini kemudian dikonstruksikan kedalam norma Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Undang – Undang Nomor 10 tahun 2016 yang kemudian terakhir diubah dengan Perpu Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada).

Kedua instrument hukum diatas, mengatur berbagai aspek terkait penyelenggaraan pemilu seperti lembaga penyelenggara, tahapan pemilu, hak pilih, dan mekanisme penanganan pelanggaran. Masih dalam konstruksi UU diatas mengatur lebih lanjut mengenai jenis pelanggaran yang terjadi dalam pemilu/pilkada dengan mekanisme atau prosedur penanganannya.

Secara umum jenis pelanggaran pemilu/pilkada dibedakan menjadi pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dan pelanggaran hukum lainnya.

Dengan adanya pengaturan prosedur pemilu dan penanganan pelanggaran maka secara sistem hukum nilai keadilan dalam pemilu/pilkada telah dibangun. Walaupun demikian, esensi nilai keadilan yang dibangun dalam kerangka sistem hukum pemilu/pilkada belum dapat diartikan telah terwujud atau terlaksana tanpa adanya konfirmasi dalam tataran implementasi penyelenggaraan terlebih lagi dalam penanganan pelanggaran.

Dari beberapa jenis pelanggaran yang ditangani atau menjadi kewenangan Bawaslu dalam menjaga esensi nilai keadilan pemilu/pilkada, penanganan pelanggaran administrasi menjadi fokus utama yang akan dikaji dalam penelitian ini. Bukan kemudian memandang bahwa penanganan pelanggaran lainnya tidak memiliki esensi yang menarik justru kesemuanya memiliki problematikanya tersendiri. Mengapa kemudian penelitian ini ingin terfokus pada penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu. setidaknya terdapat empat alasan penting yang membuat penelitian ini tertarik untuk mengkaji lebih dalam dan komprehensif penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu. *pertama*. Penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada disebut juga sebagai kewenangan yang absolut dimiliki oleh Bawaslu karena tidak melibatkan unsur lembaga luar dalam mengambil keputusan hal ini sangat berbeda

dengan pelanggaran pidana, kode etik dan hukum lainnya. *Kedua*. Terdapat perbedaan pandangan antara KPU dan Bawaslu dalam memaknai frasa “wajib” menindaklanjuti rekomendasi atau putusan Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi pemilu/pilkada sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada, sehingga menimbulkan pertanyaan mendasar bagaimanakah pemaknaan kata “wajib” dalam rumusan pasal tersebut. *Ketiga*, adanya pengaturan lebih lanjut oleh KPU dalam PKPU terhadap tindak lanjut pelanggaran administrasi. Bagaimanakah lingkup batasan PKPU dalam mengatur tindak lanjut pelanggaran administrasi. *Keempat*, terdapat rekomendasi dan putusan administrasi Bawaslu yang beragam ditindaklanjuti oleh KPU, dan terdapat pula yang tidak ditindaklanjuti seperti rekomendasi Bawaslu Nomor 0835/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2017 tanggal 20 September 2017 yang memerintahkan KPU Provinsi untuk membatalkan Mathius Awoitau sebagai Bupati Kabupaten Jayapura terpilih.

Dari keempat alasan tersebut mengkonfirmasi bahwa ada masalah yang sangat serius dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada, problematika tersebut justru hadir dari penyelenggara itu sendiri yakni Bawaslu dan KPU. Problematika ini akan menimbulkan semakin sulit dan jauh esensi nilai keadilan yang ingin diwujudkan dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada. Hal yang perlu dicatat pula dari alasan diatas bahwa secara institusional problematika ini akan menimbulkan masalah baru

dalam hubungan check and balances antar KPU dan Bawaslu. Berbicara mengenai problematika kelembagaan antara KPU dan Bawaslu terkait dengan tindaklanjut rekomendasi/ putusan administrasi pemilu/pilkada sangat erat kaitannya dengan culture institusional.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini akan membahas dan mengkaji mengenai penanganan pelanggaran administrasi dengan melihat konstruksi norma dalam UU Pemilu/Pilkada serta pendekatan terhadap implementasi rekomendasi atau putusan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu. Untuk mengarahkan fokus penelitian ini terhadap lingkup kajiannya maka penulis merumuskan masalah yang berangkat dari uraian problematika yakni : *pertama, bagaimanakah sifat norma wajib dalam ketentuan UU Pemilu/Pilkada terkait tindak lanjut putusan/rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu? Kedua, bagaimanakah kepatuhan terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?. Ketiga, Faktor- Faktor apa yang mempengaruhi kepatuhan terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?*

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau juga dikenal dengan penelitian doktrinal. Dalam penelitian ini juga digunakan beberapa pendekatan, di antaranya pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conseptual*

approach), dan pendekatan kasus (*case statutory*) (Marzuki, 2005). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan Pemilu/pilkada khususnya berkaitan dengan penanganan pelanggaran administrasi. Pendekatan konseptual yang digunakan ialah pendekatan konsep kepatuhan, keadilan dan kepastian hukum. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan untuk seberapa banyak kriteria penanganan pelanggaran administrasi baik pemilu/pilkada yang memiliki ragam bentuk tindaklanjut maupun yang tidak ditindaklanjuti. Sumber Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

3. Perspektif Teori

Pembentukan peraturan perundangan – undangan menjadi kebutuhan mutlak bagi negara Indonesia yang bermatra negara hukum. sebab dalam faham negara hukum, hukum positif didudukan sebagai istrumen untuk menjawentahkan tujuan negara. Dalam pembentukan peraturan perundang – undangan kita mengenal yang namanya ilmu pengetahuan perundang – undangan (*gesetzgebungswissenschaft*). Menurut Burkhardt Kreams, Ilmu pengetahuan perundang – undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner (*interdisziplinare Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*). Selanjutnya ilmu

pengetahuan perundang – undangan oleh Burkhardt Krems dibagi menjadi dua yakni teori perundang – undangan dan ilmu perundang – undangan. Teori perundang – undangan (*gesetzgebungstheorie*) berorientasi untuk mencari kejelasan dan kejernihan makna serta pengertian – pengertian yang bersifat kognitif. Sedangkan, ilmu perundang undangan (*gesetzgebungslehre*) berorientasi pada pembentukan peraturan perundang – undangan yang bersifat normatif.

Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR, (Setelah Perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999 lebih tepat disebut “dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden). Dengan demikian, maka “undang-undang” dalam arti formil, merupakan bagian atau salah satu jenis dari undang-undang dalam arti materil.

Secara teoritik, menurut Ronald Dworkin, pembangkangan terhadap hukum memiliki 2 (dua) dimensi berbeda. Di satu sisi, pembangkangan karena hukum dianggap dan dirasakan bertentangan dengan hati nurani (*conscientious disobedience*) (1977). Pembangkangan dalam dimensi ini lebih merupakan refleksi sikap peduli terhadap hukum yang adil,

yakni bahwa hukum tidak boleh bertentangan dengan kesadaran moral masyarakat tentang apa yang baik dan tidak baik, apa yang adil dan tidak adil. Sementara di sisi lain, pembangkangan terjadi karena sikap tidak peduli kepada hukum (*lawlessness*). Pembangkangan karena *lawlessness* bertolak dari motif egoistis atau kepentingan pribadi belaka (Soeroso,2013)

Pembangkangan terhadap hukum yang didasarkan atas *lawlessness* berdasarkan pandangan Ronald Dworkin terkategori dalam bentuk term yang negatif. Meminjam pandangan Ronald Dworkin dihubungkan dengan putusan dan rekomendasi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi maka ketaatan terhadap putusan tersebut merupakan ketaatan terhadap hukum, demikian ketidaktaatan terhadap putusan Bawaslu juga merupakan ketidaktaatan terhadap hukum. pembangkangan terhadap hukum ditujukan untuk menarasikan tindakan atau perilaku untuk tidak menaati hukum. dalam ketidaktaatan tersebut terkandung motif tidak menghormati institusi hukum. Dengan kata lain, pembangkangan dilakukan dengan motif kepentingan diri sendiri, destruktif, dan egoistis.

H.C. Kelmen dan L. Pospisil mengemukakan bahwa ketaatan hukum dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu : (1) Ketaatan yang bersifat *compliance*, dan (2) ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi; serta (3)

ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya (Nggilu, 2019, hlm. 50-51), dan (Kasim & Supriyadi, 2019).

Scott yang merupakan salah satu tokoh penganut faham *New institutional Theory* memberikan gambaran hubungan lembaga dalam tiga pilar utama satu diantaranya ialah menyangkut teori cultural dalam lembaga. Sejalan dengan pandangan Scott, Jimly Asshiddiqie mendudukan lembaga negara kedalam dua fungsi yaitu *primary constitutional organs* dan *auxiliary state organ*. (2011).

4. Hasil Dan Pembahasan

4.1. Sifat “Wajib” Rekomendasi dan Putusan Administrasi

Pengaturan prosedur penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada dalam bentuk hukum formil (UU) merupakan sarana dalam mewujudkan sistem keadilan pemilu. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sistem keadilan pemilu dapat diwujudkan dengan adanya jaminan kepastian hukum serta sarana penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan pesta demokrasi nasional maupun lokal. Penanganan pelanggaran administrasi salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada.

Berdasarkan Pasal 462 UU Pemilu yang menegaskan” KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota wajib menindaklanjuti putusan

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Kemudian dalam ketentuan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada juga menegaskan” KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/ Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/ atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam setiap norma hukum memiliki unsur, ciri dan sifat yang melekat dan memberi makna atas konsep hukum dalam sebuah aturan, sifat norma pada umumnya berisi perintah, larangan, izin, dan dispensasi. Dalam pandangan hukum profetik norma memiliki lima sifat utama yang disebut al-ahkam al – khamzah yakni wajib, haram, sunnah, makruh, dan jaiz. Pemaknaan sifat wajib dalam pandangan aliran hukum profetik senada dan selaras dengan makna sifat perintah dalam pandangan formalisme hukum. sehingga makna perintah dalam formalisme hukum identik dengan kewajiban kepada setiap addresat yang untuk menjalankan norma yang ada.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa sifat norma hukum yakni imperatif dan fakultatif. Sifat norma yang imperatif mengandung makna perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan ataupun larangan. Sedangkan sifat fakultatif tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi (1982). Sifat norma yang berisi perintah selalu berada kontraris dengan sifat larangan

akan tetapi keduanya berada pada rumpun sifat imperatif dalam hukum. Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan juga sifat yang memaksa (*dwingenrecht*).

Menurut Jimmly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu (2011).

Dari beberapa pandangan tersebut, dapat dikonstruksikan norma wajib dalam ketentuan Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada adalah norma yang memiliki sifat imperatif (perintah/keharusan) untuk dilaksanakan oleh addresat yang ditujuh (KPU) terhadap rekomendasi atau putusan administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu. Rekomendasi atau putusan Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administrasi diluar dari pelanggaran administrasi yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) bersifat final.

Menurut Sri Soemantri, putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun. Dalam bahasa Inggris, pengertian yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yaitu *final and binding*. Dengan demikian, jika bersifat final harus diikuti dengan mengikat

sehingga sah memiliki kepastian hukum (Thalib,2006, hlm. 4).

Mengapa rekomendasi dan putusan administrasi Bawaslu wajib dihormati dan dilaksanakan (disamping ketentuan UU), karena kehadiran Bawaslu sebagai lembaga negara yang berfungsi untuk melakukan pengawasan dan penanganan pelanggaran pemilu/pilkada dalam rangka menjaga nilai keadilan pelaksanaan pemilu/pilkada agar dapat mewujudkan pilkada yang jujur dan adil sebagaimana amanat demokrasi. Di samping itu, keberadaan Bawaslu sekaligus menjaga terselenggaranya pemilu/pilkada yang berjalan baik secara proses dan juga hasil. Bawaslu menghadirkan prinsip *check and balances* terhadap KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu/pilkada, demikian pula sebaliknya kedudukan KPU juga merupakan lembaga yang memainkan prinsip dan fungsi yang sama sehingga dibutuhkan budaya institusi agar terwujudnya penyelenggaraan pemilu/pilkada yang berkepastian hukum. Kedudukan KPU dan Bawaslu merupakan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilu, hal ini ditegaskan didalam UU Pemilu. Sistem keadilan penyelenggaraan pemilu sangat ditentukan oleh pola hubungan kedua lembaga penyelenggara pemilu ini, kesamaan pandangan terhadap aturan dan fenomena yang berupa peristiwa, perbuatan dan keadaan menjadi penentu didalam efektifitas penegakan hukum pemilu. Culture kelambagaan, memiliki peran penting dalam menjalankan

kelembagaan agar dapat saling mengisi dan menghargai antar institusi negara. Kedudukan Bawaslu dan KPU berada pada level yang sama serta memiliki tujuan yang sama untuk memujudkan pemilu/pilkada

Beranjak dari narasi argumentasi diatas, penulis tiba pada satu titik simpulan bahwa norma di dalam UU pemilu dan UU pilkada yang terkait dengan kewajiban menindaklanjuti putusan dan rekomendasi bawaslu termasuk dalam norma perintah. Setiap norma memiliki strukturnya masing – masing, yang mana konsep struktur norma berbeda dengan konsep norma berjenjang Struktur norma terdiri dari subjek norma, oprasional norma, objek norma, dan keadaan norma. Subjek norma dapat diartikan sebagai orang yang menjadi pelaku terhadap objek norma, Objek norma dapat diartikan sebagai perbuatan atau prilaku, sedang oprasional norma berkaitan dengan larangan dan kewajiban didalam rumusan norma.

4.2. Kepatuhan Terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu

Kehadiran Bawaslu sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *check and balances* terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada di Indonesia merupakan langkah maju dalam sistem keadilan pemilu kita. Indonesia menjadi satu – satunya negara yang memiliki lembaga pengawas dan penyelenggara teknis secara terpisah dalam penyelenggaraan pemilu.

Sebagai bagian dalam sistem keadilan pemilu, Bawaslu memiliki wewenang penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada sebagai bentuk penyelesaian hukum yang timbul dalam penyelenggaraan.

Berdasarkan UU Pemilu dan UU Pilkada menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi ialah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Penanganan pelanggaran administrasi dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Putusan atau rekomendasi administrasi yang akan menjadi fokus pengamatan penulis ialah putusan atau rekomendasi yang dikeluarkan pada tahun 2015-2019. Maka jumlah putusan/rekomendasi yang menjadi bahan kajian penulis berjumlah 19.257 dengan rincian sebagai berikut :

1. Rekomendasi pelanggaran administrasi tahun 2015 berjumlah 2.759;
2. Rekomendasi pelanggaran administrasi tahun 2017 berjumlah 364;
3. Rekomendasi pelanggaran administrasi tahun 2018 berjumlah 88 dan;
4. Putusan pelanggaran administrasi tahun 2019 berjumlah 16.134.

Dari data tersebut diatas, berdasarkan pengamatan penulis gambaran kepatuhan terhadap putusan atau rekomendasi Bawaslu terkait pelanggaran administrasi

tampak sebagai berikut :

N o	Tah-un	Jum-lah	Dipa-tuhi	Tidak dipa-tuhi
1	2015	2.759	2.759	-
2	2017	364	363	1
3	2018	88	88	-
4	2019	16.134	16.127	7

Sumber : Diolah dari Data pelanggaran Bawaslu tahun 2015-2019

Berdasarkan tabel diatas, dapat ditarik kesimpulan tingkat kepatuhan terhadap rekomendasi dan putusan Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi sebagai berikut :

Kepatuhan	Jumlah	Persentase (%)
Dipatuhi	16.127	90.92%
Tidak Dipatuhi	8	0.8%

Sumber : Diolah dari data Bawaslu 2015-2019

Berdasarkan tabel diatas, penulis membagi kriteria putusan/rekomendasi pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu kedalam dua kategori yakni dipatuhi dan tidak dipatuhi. Dari hasil analisis penulis menunjukkan bahwa pada umumnya putusan dan rekomendasi Bawaslu dipatuhi dengan tingkat jumlah 16.127 serta persentase sebanyak 90.92% sedangkan jumlah tidak dipatuhi sebanyak 8 Dengan persentase 0,8%. Sepintas angka – angka serta persentase tersebut mengkonfirmasi bahwa sistem keadilan pemilu/pilkada telah berjalan

dengan baik dengan dibuktikan tingginya angka tindaklanjut terhadap putusan dan rekomendasi pelanggaran administrasi bawaslu dilaksanakan oleh KPU, namun kajian ini tidak hanya sekedar berhenti pada angka – angka semata melainkan melihat sudut pandang lain terhadap angka tersebut. Sudahkah angka kepatuhan tersebut mencerminkan esensi keadilan. Penulis menambahkan analisis terhadap angka diatas dengan menggunakan pendekatan tingkat penyelenggaraan pemilu/pilkada dalam tiga fase tingkatan yaitu tingkatan ringan, sedang dan berat. Untuk memudahkan menilai esensi keadilan yang tergambar pada angka diatas maka penulis membuat rumpun dari penyelenggaraan tingkat ringan, sedang dan berat sebagai berikut :

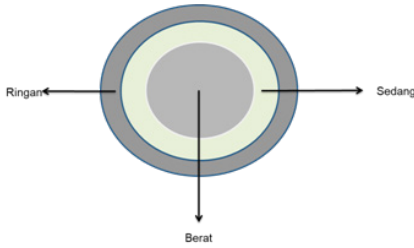
No	Tingkat	Kategori
1	Ringan	<p>a. PPDP yang bertugas tidak sesuai dengan yang terdapat dalam Surat Keputusan ;</p> <p>b. Peserta Kampanye pertemuan terbatas yang melebihi ketentuan;</p> <p>c. Pelaksanaan Kampanye pertemuan terbatas tidak sesuai dengan undangan kepada peserta kampanye dan pemberitahuan kepada aparat kepolisian yang ditembuskan kepada KPU dan Pengawas Pemilu;</p> <p>d. Pelaksanaan Kampanye Tatap Muka di tempat yang tidak sesuai dengan ketentuan;</p> <p>e. Penyebaran bahan kampanye yang tidak sesuai dengan ukuran;</p> <p>f. Penyebaran bahan kampanye yang nilainya melebihi Rp.60.000,- (Enam Puluh Ribu Rupiah);</p> <p>g. Pemasangan APK tidak sesuai ukuran yang diatur;</p> <p>h. Pemasangan APK di tempat yang tidak sesuai dengan ketentuan;</p> <p>i. Iklan Kampanye di media cetak yang kontennya melanggar ketentuan dalam kampanye;</p> <p>j. Peserta kampanye Rapat Umum dengan membawa atribut, Tanda gambar yang bukan peserta Pemilu yang melaksanakan kampanye;</p> <p>k. Penyebaran bahan kampanye yang bukan dari peserta pemilu yang melaksanakan kampanye rapat umum.</p>
2	Sedang	<p>a.Kampanye menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah;</p> <p>b.Penyebaran bahan kampanye di tempat yang dilarang;</p> <p>c.Kampanye Debat Publik yang mengandung isu SARA dan provokatif.</p>
3	Berat	<p>a. Politik Uang;</p> <p>b. Mahar Politik;</p> <p>c. Mutasi Pejabat;</p> <p>d. Menghilangkan Hak Pilih Orang Lain;</p> <p>e.Manipulasi atau merubah suara orang lain.</p>

Sumber : Diolah oleh penulis berdasarkan kriteria dan UU pemilu/pilkada.

Kategori tingkat penyelenggaraan sebagaimana tampak dalam jabaran diatas lebih lanjut dielaborasi kedalam tingkat nilai integritas pelaksanaan pemilu/pilkada. Sahoo (2015), dalam artikel telaahnya atas buku Pippa Norris berjudul *“Why Electoral Integrity Matters”* mendefinisikan secara luas integritas pemilu sebagai berikut : *“a process of conducting free and fair elections by addressing electoral fraud and malpractices, administrative irregularities, and violation of democratic principles throughout an electoral cycle, beginning with the campaign period to the counting of final results.”*

Lebih lanjut, perbuatan pelanggaran ringan dan sedang berada pada dimensi luar dari nilai integritas pemilu/pilkada sedangkan pelanggaran berat berada pada nilai

integritas pemilu/pilkada. titik nilai integritas pemilu/pilkada penulis gambarkan dalam ragaan sebagai berikut :



Sumber : Diolah oleh penulis

Dari nilai integritas pemilu/pilkada bersentuhan langsung dengan kemurnian suara dan hak konstitusional. Sedangkan tingkatan ringan dan sedang berada pada sumbu kedua dan ketiga dari nilai integritas pemilu/pilkada yang bersentuhan dengan substansi tidak berkaitan dengan kemurnian suara.

Beranjak dari tingkatan dan kategori diatas, nampak bahwa rekomendasi dan putusan Administrasi yang tidak dipatuhi oleh KPU yang berjumlah delapan yang terdiri dari 1 Rekomendasi dan 7 Putusan sebagai berikut :

1. Rekomendasi Nomor 0835 / K.Bawaslu / PM.06.00 / IX / 2017
2. Putusan Nomor 01/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 ;
3. Putusan Nomor 12/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
4. Putusan Nomor 18/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
5. Putusan Nomor 19/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
6. Putusan Nomor 24/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
7. Putusan Nomor 35/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
8. Putusan Nomor 65/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.

Dari analisis yang dilakukan, bahwa 1 (satu) rekomendasi dan 7 (tujuh) Putusan pelanggaran administrasi sebagaimana tampak pada data diatas berada pada tingkatan berat dengan kategori pelanggaran berupa mutasi pejabat dengan sanksi pembatalan pasangan calon serta perubahan suara bagi Calon Anggota Legislatif dan Partai Politik. Sedangkan rekomendasi dan putusan yang berjumlah sebanyak 16.127 dengan persentase 90.92% berada pada kategori ringan dan sedang dengan sanksi berupa perbaikan tata cara dan prosedur administrasi.

Bagi penulis delapan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu tidak dijalankan oleh KPU dan jajarannya mencerminkan adanya ketidakpatuhan atau pembangkangan (*Disobedience*) terhadap putusan/rekomendasi Bawaslu. terlebih lagi rekomendasi dan putusan tersebut berada pada tingkatan pelanggaran yang berat berupa pembatalan pasangan calon dan perbaikan suara caleg maupun partai politik. Sistem keadilan pemilu/pilkada tidak hanya dapat diukur dengan adanya hukum yang memberi kepastian sebagai prosedur dalam menyelesaikan permasalahan hukum melainkan harus dilihat implementasi dalam sistem keadilan pemilu.

4.3. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kepatuhan terhadap Putusan atau Rekomendasi Bawaslu

Sifat putusan atau rekomendasi Bawaslu dalam Penanganan pelanggaran Administrasi

berpengaruh sangat luas terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada. Setiap putusan atau rekomendasi yang dikeluarkan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat serta memiliki nilai – nilai keadilan. Kepatuhan terhadap putusan atau rekomendasi Bawaslu sebagai bentuk memberi kepastian hukum terhadap penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada, disamping itu pula dapat memberikan sanksi bagi pihak yang melakukan pelanggaran.

Namun demikian, dalam implementasinya masih terdapat beberapa putusan dan rekomendasi Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administrasi yang tidak dipatuhi oleh KPU sebagaimana telah diurai pada pembahasan sebelumnya. Dalam perspektif hukum ketidakpatuhan dapat dianggap sebagai *Constitutional Disobedience*. Ketundukan dan ketaatan terhadap putusan hukum merupakan bentuk nyata dari kesetiaan terhadap hukum itu sendiri, dengan kata lain ketidaktaatan terhadap putusan hukum adalah bentuk ketidaksetiaan dan bentuk pembangkangan terhadap hukum itu sendiri. Lalu, mengapa KPU tidak melaksanakan beberapa putusan dan rekomendasi Bawaslu yang bersifat berat.

Dalam analisis penulis, yang didasarkan atas landasan teori ilmu perundang – undangan serta pendekatan *New institutional Theory*, ketidakpatuhan KPU terhadap putusan dan rekomendasi pelanggaran administrasi pemilu/pilkada disebabkan oleh beberapa faktor yakni : *Pertama*, kontruksi

norma “wajib” bagi KPU dan jajaran untuk menindaklanjuti putusan dan rekomendasi Bawaslu tidak tegas atau menimbulkan tafsir yang berbeda antara Bawaslu dan KPU, hal ini dibuktikan dengan adanya PKPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu. PKPU tersebut digunakan oleh KPU untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi dengan memungkinkan melakukan klarifikasi dan kajian terhadap dugaan pelanggaran administrasi sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8. Sebagai contoh, KPU Provinsi Papua melakukan kajian kembali terhadap rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu terkait dengan pelanggaran mutasi pejabat dan KPU Kabupaten Banggai juga melakukan hal yang sama dengan mengkaji kembali rekomendasi Bawaslu Kabupaten Banggai terhadap pelanggaran mutasi pejabat pada pilkada serentak tahun 2020. Keadaan ini terjadi dikarenakan konstruksi norma wajib dalam UU pemilu atau Pilkada tidak tegas atau menimbulkan tafsir beragam bagi kedua penyelenggara.

Kedua, sifat imperatif dalam konstruksi Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU tidak disertai dengan sanksi pidana melainkan hanya sanksi etik, sehingga hal inilah yang menjadi akibat tidak ditindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Nomor 0835/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2017 tanggal 20 September 2017 yang memerintahkan KPU Provinsi Papua untuk membatalkan Mathius Awoitauw sebagai Bupati Kabupaten Jayapura terpilih. Sejalan dengan pandangan H.C. Kelmen dan L. Pospisil

yang menyebut ketaatan hukum dapat dilakukan dengan 3 hal satu diantaranya ialah ketaatan dalam aspek *compliance* yakni taat kepada hukum karena adanya sanksi. *Ketiga*, putusan atau rekomendasi Bawaslu dikeluarkan pada saat rekapitulasi suara tingkat nasional telah selesai ditetapkan, serta proses upaya hukum sengketa perselesihan hasil pemilu telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Saldi Isra dalam sidang PHPU di MK mempertanyakan kepada Bawaslu terkait perbaikan hasil rekapitulasi penghitungan suara untuk pemilu DPRD Kepulauan Riau (Kepri) Daerah Pemilihan (Dapil) IV. Pasalnya, perkara serupa saat ini tengah ditangani di MK dalam sengketa perselisihan hasil pemilu (PHPU) legislatif.

Beranjak dari beberapa faktor diatas, menunjukkan terdapat beberapa problematika yuridis yang memberi ruang terjadi ketidakpatuhan terhadap putusan atau rekomendasi Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi pemilu/pilkada. namun pada satu sisi, problematika yuridis atau penulis menyebut sebagai ketidakcukupan norma oprasional idealnya tidak menjadi tembok dalam mewujudkan asas penyelenggaraan pemilu/pilkada yang jujur dan adil.

5. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan diatas, terdapat beberapa catatan sebagai simpulan terhadap penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada. *Pertama*, bahwa ilmu perundang – undangan mengatur

mengenai struktur norma yang mencakup subjek norma, objek norma, oprasional norma dan keadaan norma. Dalam stuktur norma memiliki sifat norma yang berisi perintah, larangan, izin dan dispensasi, norma “wajib” dalam konstruksi Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU memiliki sifat imperatif (perintah/memaksa). *Kedua*, meskipun tingkat kepatuhan KPU mencapai angka 90,92%, dalam menindaklanjuti putusan dan rekomendasi Bawaslu, namun secara institusional masih terdapat sikap tidak peduli kepada hukum (*lawlessness*) atau ketidakpatuhan/pembangkangan (*Disobedience*) disebabkan masih terdapat putusan dan rekomendasi Bawaslu yang terkait dengan kemurnian suara tidak ditindaklanjuti. *Ketiga*, ketaatan dan kepatuhan terhadap putusan dan rekomendasi merupakan ketaatan terhadap hukum, namun tidak dapat dikesampingkan bahwa tingkat ketaatan institusi juga dapat dipengaruhi oleh faktor – faktor tertentu. Faktor yang mempengaruhi kepatuhan KPU berupa konstruksi norma wajib dalam UU pemilu dan UU Pilkada menimbulkan tafsir yang berbeda, ketaatan masih berada pada level *compliance* yakni taat kepada hukum karena adanya sanksi tegas, belum menyentuh ketaatan pada level *internalization* yakni merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya. dan ketidaktaatan dikarenakan ketiadaan norma yang mentaur batasan penanganan pelanggaran administrasi.

Agar problematika ini tidak berlanjut pada pemilu/pilkada berikutnya maka kedepan harus

dilakukan langkah – langkah yang tepat yakni ; *Pertama*. Merumuskan norma yang memperjelas makna wajib menjalankan putusan dan rekomendasi Bawaslu pada Pasal 462 UU Pemilu dengan menambah satu ayat sehingga rumusan Pasal 462 berbunyi : (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. (2) Wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan tidak melakukan penanganan pelanggaran administrasi kembali. Ketentuan pada rumusan ayat (2) Pasal 462 UU Pemilu juga diterapkan dalam ketentuan Pasal 139 UU Pilkada. *Kedua*, meletakkan sanksi pidana disamping sanksi etik didalam UU Pemilu/Pilkada bagi KPU dan jajaran yang tidak menindaklanjuti putusan dan rekomendasi Bawaslu sebagai wujud ketaatan *compliance*, *Ketiga*, merumuskan dan memasukan ketentuan yang mengatur batasan penanganan pelanggaran administrasi dalam UU Pemilu/Pilkada agar tidak terjadi dualisme penanganan antara Bawaslu dengan MK.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Rasyid Thalib, (2006), *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Edgar Bodenheimer, (1970), *Treatise on Justice*, New York: Philosophical Library Inc.
- Jimmy Asshiddiqie, (2011), *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Maria Farida Indrati S, (2007), *Ilmu Perundang – Undangan : Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta : Kanisius.
- Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, (1982), *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung : Alumni.
- Peter Mahmud Marzuki, (2005), *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Roscoe Pound, (1952), *Justice According to Law*, New Haven and London: Yale University Press.
- Ronald Dworkin, (1977), *Taking Rights Seriously*. London: Gerald-Duckworth.

Jurnal

- Aminuddin Kasim dan Supriyadi, (2019), *MONEY POLITICS PADA PEMILU 2019 (Kajian Terhadap Potret Pengawasan dan Daya Imperatif Hukum Pemilu)*, Jurnal Adhyasta Pemilu Vol. 6 No. 1.
- Fajar Laksono Soeroso, (2013) “Pembangangan” Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Yudisial Vol. 6 No. 3 Desember.
- Khairul Fahmi, dkk, (2020). *Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat*. Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1, Maret.
- Novendri M. Nggilu, (2019), *Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 1, Maret.

Putusan dan Rekomendasi

- Rekomendasi Nomor 0835 / K.Bawaslu / PM.06.00 / IX / 2017.
- Putusan Nomor 01/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 12/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 18/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 19/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 24/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 35/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 65/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.

Media Online

Chusna Farisa, F, (2019, Juni, 24), *Hakim MK Persoalkan Bawaslu Rekomendasikan Perubahan Suara Pileg Usai Penetapan KPU*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/24/17345311/hakim-mk-persoalkan-bawaslu-rekomendasikan-perubahan-suara-pileg-usai?page=all>.

