

Efektivitas Hukum dalam Tindak Lanjut Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Oleh:
SUTARNO¹

ABSTRAK

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi Pemilihan, selanjutnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut sesuai tingkatannya. Bentuk tindak lanjut rekomendasi oleh KPU dengan melakukan pemeriksaan/penelitian kembali (double check) terhadap data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu. Sehingga pada tataran praktiknya menimbulkan beberapa permasalahan hukum.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis mekanisme penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan di Bawaslu dan mekanisme tindak lanjut pelanggaran administrasi Pemilihan oleh KPU; menganalisis akibat hukum yang muncul atas mekanisme tersebut; serta menggali konsep efektifitas hukum dalam tindak lanjut pelanggaran administrasi pemilihan.

Efektifitas hukum Pemilihan dalam kaitan tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi Pemilihan hanya dapat diperoleh apabila peraturan perundang-undangan pemilihan secara substansi telah memenuhi standar prinsip Pemilihan Demokratis; aparatur penyelenggara pemilihan profesional, berintegritas serta terdapat jaminan prinsip kesetaraan penyelenggara Pemilihan; terdapat dukungan sarana dan fasilitas pemilihan yang memadai; serta kebudayaan masyarakat yang mendorong pada terwujudnya iklim Pemilihan Demokratis.

Kata Kunci: *Administrasi Pemilihan, Rekomendasi, Tindak Lanjut, Efektifitas Hukum*

A. PENDAHULUAN

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota (Pemilihan) merupakan salah satu sarana penting pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam kehidupan demokrasi. Dalam pemilihan, terbuka ruang hak partisipasi warga negara terkait masalah politik khususnya dalam upaya-upaya memajukan kesejahteraan kehidupan dan daerahnya.

Sebagai sarana kedaulatan rakyat, maka Pemilihan harus dilaksanakan secara demokratis. Sebagaimana amanat Pasal 18

ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara*

demokratis". Ketentuan tersebut menjadi substansi mendasar yang menghendaki agar segala perencanaan, proses hingga hasil dalam peralihan kekuasaan dilakukan dengan prinsip-prinsip Pemilihan demokratis terjamin. Pemilihan demokratis hanya dapat terwujud apabila penyelenggaraannya dijiwai oleh prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

¹ Penulis adalah Anggota Bawaslu Provinsi Jawa Barat Periode 2018-2023 sebagai Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran sekaligus sebagai Ketua/Koordinator Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumidu) Provinsi Jawa Barat

Prinsip penting yang perlu digaris bawahi dalam konteks ini adalah prinsip jujur dalam penyelenggaraan Pemilihan; yaitu setiap aparat pemerintahan, penyelenggara, peserta, pengawas, pemantau, pemilih serta semua pihak yang terkait dalam Pemilihan harus bersikap dan bertindak penuh dengan integritas dan kejujuran sesuai dengan peraturan-perundangan. Serta prinsip adil dalam

dalam penyelenggaraan Pemilihan; yaitu setiap pihak dalam kontestasi pemilihan harus mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari segala kecurangan.²

Jaminan implementasi prinsip jujur dan adil dalam Pemilihan, berkorelasi dengan kerangka hukum yang mengatur serta konsistensinya dalam penegakan hukum pemilihan. Terdapat beberapa kerangka hukum sebagai standar Internasional Pemilihan Umum demokratis sebagaimana tercantum dalam *The Copenhagen document* yang diantaranya sebagai berikut:³

...(5.1)- *free elections that will be held at reasonable intervals; ... (5.7)- human rights and fundamental freedoms will be guaranteed by law; ... (5.9)- all persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law;... (5.10)- everyone will have an effective means of redress against administrative decisions, so as to guarantee respect for fundamental rights and ensure legal integrity;... (5.11)- administrative decisions against a person must be fully justifiable and must as a rule indicate the usual remedies available;... (5.12) - the independence of judges and the impartial operation of the public judicial service will be ensured;... (5.13) - the independence of legal practitioners will be recognized and protected.*

Pemilihan demokratis mensyaratkan adanya perlakuan yang sama dihadapan hukum. Kerangka hukum harus memberikan ruang dan mengatur mekanisme

serta penyelesaian hukum secara efektif untuk penegakan hak asasi manusia. Kerangka hukum Pemilihan harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai yang melindungi hak pilih tersebut. Serta kerangka hukum harus menetapkan bahwa setiap pemilih, kandidat, dan partai berhak

mengadu kepada lembaga penyelenggara Pemilihan atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih. Harus dipastikan pula para penegak hukum tersebut independen dan berintegritas.

Disamping itu, pergaulan hukum dalam sistem *civil law* khususnya dalam konteks Pemilihan. Maka pengaturan penyelenggaraan Pemilihan disusun secara formal dan tertulis sebagai implementasi asas legalitas demi mewujudkan kepastian hukum. Konsekuensinya setiap tahapan-tahapan dalam penyelenggaraan Pemilihan memiliki pengaturan spesifik tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi penyelenggaraannya. Pengaturan tersebut harus dilaksanakan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip *due process of law*.

Dalam praktiknya penyelenggaraan Pemilihan yang penuh dengan dinamika serta tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi yang kompleks; tidak sedikit menimbulkan peristiwa-peristiwa pelanggaran administrasi Pemilihan. Pada proses penyelenggaraan Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Provinsi Jawa Barat, sejak awal penyelenggaraan sampai dengan tanggal 16 November 2020 (pertengahan masa kampanye) tercatat telah diwarnai sejumlah pelanggaran administrasi Pemilihan. Terdapat 56 (Lima puluh enam) perkara pelanggaran administrasi Pemilihan dengan trend sebagai berikut:⁴

² Didik Supriyanto, Ramlan Surbakti, *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*, Jakarta: Kemitraan Partnership, 2014, hlm. 36

³ *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE Copenhagen 1990*

⁴ Data Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Barat sampai dengan tanggal 8 November 2020

Tabel 1.1. Trend Pelanggaran Administrasi Pemilihan Serentak di Provinsi Jawa Barat

No	Trend Peristiwa	Jumlah
1	PPDP Tidak Melaksanakan Kegiatan Coklit Daftar Pemilih Sesuai Ketentuan Perundangan Undangan	25
2	Pemasangan Spanduk/Baliho Paslon Tidak Sesuai Dengan Ketentuan Pemasangan Apk	7
3	Paslon Melakukan Kegiatan Kampanye Berupa Pertemuan Terbatas (Di Luar Ruang) Tidak Sesuai Ketentuan Peruuuan	5
4	Kpu Kabupaten Dalam Proses Penyusunan A. KWK Tidak Sesuai Dengan Ketentuan (Tata Cara, Mekanisme, Dan Prosedur) Yang Berlaku.	3
5	Kampanye Yang Dilakukan Paslon Tanpa Adanya STTP Dari Kepolisian	3
6	Kegiatan Kampanye (Tatap Muka) Paslon Yang Melanggar Protokol Kesehatan	3
7	PPS /Pegawai Sekretariat Pps Melanggar Mekanisme Dan Prosedur Coklit Daftar Pemilih Yang Diatur Dalam Ketentuan Peruuuan	2
8	Calon Anggota PPK Yang Tidak Memenuhi Syarat (Parpol)	1
9	PPS Yang Melanggar Ketentuan Terkait Verifikasi Faktual Dukungan Calon Perseorangan	1
10	PPK Melanggar Tata Cara Verifikasi Faktual Dukungan Bakal Calon Perseorangan	1
11	PPDP Tidak Memenuhi Syarat Sebagai Ppdp	1
12	PPK Tidak Melaksanakan Tugas Dan Kewajiban Sesuai Peruuuan Terkait Kondisi Bencana Non Alam Covid-19	1
13	Pelantikan PPDP Oleh KPU Kab/Pps Tidak Sesuai Dengan Ketentuan Peruuuan	1
14	PPK Melanggar Tata Cara Pelantikan PAW PPS	1
15	Penyelenggaraan Kegiatan Sosialisasi Yang Tidak Tepat Sasaran Sebagaimana Tema Yang Diusung	1
Jumlah		56

Data pelanggaran administrasi Pemilihan di Provinsi Jawa Barat di atas, berpotensi akan terus bertambah seiring dengan memasukinya tahapan kampanye, masa tenang, pemungutan suara hingga penghitungan dan rekapitulasi perolehan suara Pemilihan Serentak 2020.

Tertibnya Administrasi Pemilihan memiliki urgensi sangat penting untuk mewujudkan *Electoral integrity* yang hanya dapat diwujudkan apabila perencanaan /persiapan dan administrasi serta proses Pemilihan diselenggarakan secara profesional, tidak memihak dan transparan. *Electoral integrity* akan meningkatkan kredibilitas dan legitimasi hasil Pemilihan sebagaimana diungkapkan Kofi Annan sebagai berikut: “An electoral process with integrity.... Increase the credibility and legitimacy of electoral outcomes”⁵

Dalam konteks ini, upaya penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan diatur dalam Pasal 139 Undang - undang nomor 1 tahun 2015, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Undang - undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU Pemilihan) menyatakan pada pokoknya: (1) Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi Pemilihan; (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota; (3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi

dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

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

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

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

⁵ Kofi Annan, *Access to Justice and Electoral Integrity*, Kofi Annan Foundation, 2020, hlm. 10

B. Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi di Bawaslu

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

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

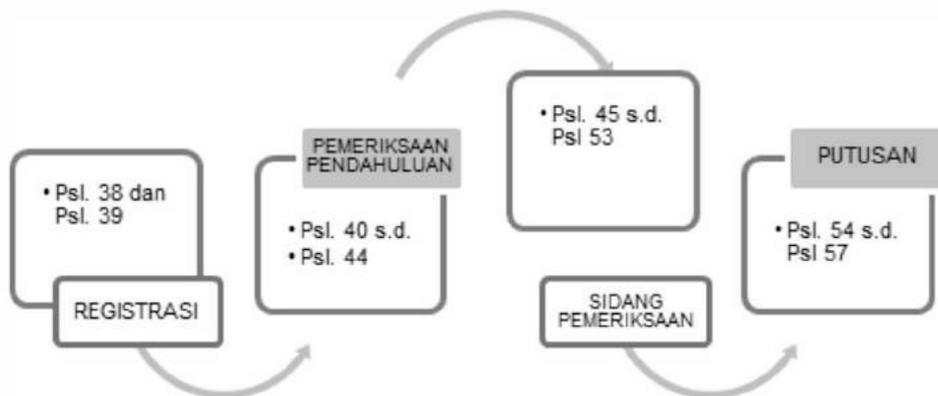
Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penanganan Temuan/Laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan sesuai dengan kewenangannya berdasarkan pada tempat terjadinya pelanggaran, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari. namun dalam hal diperlukan, Pengawas Pemilihan dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu paling lama 2 (dua) Hari. Sehingga maksimal waktu penanganan pelanggaran adalah 5

(lima) hari terhitung sejak Laporan atau Temuan diregistrasi dan dinyatakan diterima. Proses penanganan dugaan pelanggaran administrasi di Bawaslu dilakukan dengan penyusunan kajian dan dapat klarifikasi kepada pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi atau meminta keterangan ahli.

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

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

Gambar 1
Skema penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu sesuai
Perbawaslu 8 Tahun 2018⁶



Secara ringkas, perbedaan mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dan administrasi Pemilu di Bawaslu dapat dilihat dari beberapa aspek berikut;

Tabel 2 Komparasi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan dan Administrasi Pemilu di Bawaslu

No	Aspek	Pemilihan	Pemilu
1.	Dasar Hukum	Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020	Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018
2.	Kewenangan	pelanggaran tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota	pelanggaran tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi Pemilu Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota
3.	Waktu Penanganan	Paling lama 5 (lima) sejak Laporan atau Temuan diregistrasi dan dinyatakan diterima	Paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah Temuan atau Laporan diterima dan diregistrasi
4.	Mekanisme Penyelesaian	Menerima dan menindaklanjuti atau mengkaji	Menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus
5.	Output Hasil	Rekomendasi	Putusan

⁶ Bawaslu Provinsi Jawa Barat, *Efektifitas Penegakan Hukum Pemilu: Potret Penindakan Pelanggaran Pemilu 2019 di Provinsi Jawa Barat*, Bandung, 2019, hlm. 59

Perbedaan paling mendasar dalam mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dengan administrasi Pemilu di Bawaslu yaitu terletak pada mekanisme penanganan dan output hasilnya. Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan dalam proses sidang adjudikasi, dengan pengawas pemilu sebagai majelis pemeriksa yang mempertemukan para pihak (pelapor/penemu dengan telapor). Sehingga output hasil penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap. Sedangkan penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dilakukan dengan penyusunan kajian yang didalamnya dapat dilakukan permintaan klarifikasi/keterangan kepada para pihak (pelapor/terlapor/saksi/dll). Sehingga output hasil penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan berupa Rekomendasi.

C. Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Di KPU

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

Walikota; Sehingga ketentuan tersebut dinilai masih berlaku karena belum dicabut dan belum ada penggantinya.

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

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

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

D. Akibat Hukum Yang Muncul Dalam Tindak Lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Sebagaimana telah diuraikan di atas, hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan di Bawaslu merupakan rekomendasi yang substansinya dapat

berupa perbaikan tata cara, prosedur dan mekanisme administrasi pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun berkenaan rekomendasi secara terminologi adalah hal minta perhatian (biasanya dinyatakan dengan surat); atau saran yang menganjurkan (membenarkan, menguatkan).⁷ Kondisi demikian pada tataran praktik menimbulkan rekomendasi Bawaslu dalam tindak lanjutnya oleh KPU tidak serta-merta dilaksanakan, dalam arti substansi rekomendasi berupa perbaikan tatacara / prosedur pemilihan tidak dilaksanakan.

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

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

Akibat adanya ruang pencermatan kembali data atau dokumen sebagai tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi Pemilihan oleh KPU yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari telah menghambat

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

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

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

⁷ Pusat Bahasa, *Op.Cit.*

E. Konsep Efektifitas Hukum dalam Tindak Lanjut Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Masalah pokok dalam tindak lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan adalah masalah pokok penegakan hukum pemilihan yang sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan tolak ukur efektifitas penegakan hukum. kelima faktor tersebut menurut Soerjono Soekanto adalah faktor hukumnya sendiri; faktor penegak hukum; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; faktor masyarakat; dan faktor kebudayaan.⁸

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

1. Faktor Peraturan Hukum Pemilihan

Efektifitas peraturan hukum pemilihan yang menunjang penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan dapat diukur dari seberapa jauh pembentukan peraturan hukum Pemilihan dibentuk sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Serta konsistensi pembentukan normanya dilandasi semangat mewujudkan Pemilihan Demokratis sebagaimana digariskan dalam standar internasional Pemilihan Demokratis. Yaitu mengedepankan kerangka hukum yang memberikan ruang dan mengatur mekanisme serta penyelesaian hukum secara efektif untuk penegakan hak asasi manusia. Serta kerangka hukum Pemilihan harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai yang melindungi hak pilih tersebut.⁹

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

2. Faktor Aparatur Penyelenggara Pemilihan

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

Melengkapi bekerjanya aparatur penyelenggara Pemilihan secara profesional dan berintegritas, diperlukan adanya pengawasan penyelenggaraan pemilihan yang semata-mata dimaksudkan untuk menjamin kepatuhan tata cara, prosedur administrasi Pemilihan. Tugas pengawasan tersebut dilakukan oleh bagian dari penyelenggara Pemilihan itu sendiri. Dalam arti dilakukan oleh Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

⁸. Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan 14, 2016, hlm. 8

⁹. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE Copenhagen 1990*

Bukan dalam arti pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politik diluar penyelenggara Pemilihan yang berpotensi besar bersikap tidak mandiri.

Kedudukan KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan penyelenggara Pemilihan. Posisi setara menunjukkan pada implementasi prinsip keseimbangan antar penyelenggara pemilu. Penegasan kesetaraan ini ditunjukkan untuk mencegah yang dalam standar internasional kerangka hukum pemilu sebagai pertentangan atau tumpang tindih kekuasaan yang dijalankan badan-badan penyelenggara pemilu.¹⁰

Bawaslu bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan pemilihan dan juga menyelesaikan masalah-masalah hukum pemilihan yang terjadi.¹¹ Meskipun output hasil penanganan pelanggaran administrasi pemilihan di Bawaslu berbentuk rekomendasi bukan putusan. Rekomendasi Bawaslu atas pelanggaran administrasi Pemilihan merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan yang sekaligus mengikat secara moral dan hukum (*morally and legal binding*). Maka demi prinsip keseimbangan antar penyelenggara dan mencegah adanya tumpang tindih kekuasaan yang dijalankan, sejatinya KPU wajib melaksanakan substansi-subtansi yang direkomendasikan Bawaslu sehingga efektifitas hukum pemilihan dapat terwujud.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum pemilihan dapat berjalan secara efektif. Sarana atau fasilitas yang dimaksud mencakup sumber daya manusia yang profesional, tata organisasi yang baik, peralatan yang memadai serta keuangan yang cukup¹²

Pelanggaran administrasi yang merupakan pelanggaran tata cara, prosedur, mekanisme administrasi pada setiap tahapan Pemilihan yang dalam hal terdapat saran perbaikan/pengulangan administrasi jelas sangat membutuhkan kesiapan logistik, keuangan dan sarana atau fasilitas lainnya. Faktor yang menghambat efektifitas tindak lanjut rekomendasi atas pelanggaran administrasi Pemilihan akibat keterbatasan logistik Pemilihan, keuangan dan sarana atau fasilitas lainnya.

4. Faktor Masyarakat dan Faktor Kebudayaan

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

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

Keadilan substantif dan keadilan prosedural/administrasi keduanya berkelindan, tidak bisa dipilah prioritas pemenuhannya dalam upaya pemenuhan *electoral justice*. Keadilan substantif dalam Pemilihan tidak mungkin tegak atau bisa diraih, tanpa sebelumnya menegakkan keadilan prosedural/administrasi.

¹⁰ Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, Perludem, 2006, hlm. 13

¹¹ Saldi Isra, Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2019, Hlm. 217

¹² Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 37

F. Kesimpulan

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

Efektifitas hukum Pemilihan dalam kaitan tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi Pemilihan hanya

dapat diperoleh apabila peraturan perundang-undangan pemilihan secara substansi telah memenuhi standar prinsip Pemilihan Demokratis; aparatur penyelenggara pemilihan profesional, berintegritas serta terdapat jaminan prinsip kesetaraan penyelenggara Pemilihan; terdapat dukungan sarana dan fasilitas pemilihan yang memadai; serta masyarakat dan kebudayaan yang mendorong pada terwujudnya iklim Pemilihan Demokratis.

Menjadi Anggota kelompok kerja Mediasi Mahkamah Agung (2013-sekarang); mediator bersertifikat; mengikuti berbagai pelatihan serta menjadi pelatih dan fasilitator mediasi di berbagai pendidikan pelatihan Mahkamah Agung, Direktorat Keuangan, Komnas HAM dan berbagai institusi.

Sebagai Ketua Asosiasi Dosen Hukum Islam se Indonesia (2015-sekarang); Bendahara Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam (2012-sekarang); dan Dewan Penasehat Asosiasi Pengajar dan Peneliti Hukum Ekonomi Islam Indonesia (2014-sekarang), dan Anggota Perkumpulan Arbitrase Syariah Indonesia (2020).

Daftar Pustaka

- Bawaslu Provinsi Jawa Barat, *Efektifitas Penegakan Hukum Pemilu: Potret Penindakan Pelanggaran Pemilu 2019 di Provinsi Jawa Barat*, Bandung, 2019.
- Didik Supriyanto, Ramlan Surbakti, *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*, Jakarta: Kemitraan Partnership, 2014.
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE Copenhagen 1990.*
- Kofi Annan, *Access to Justice and Electoral Integrity*, Kofi Annan Foundation, 2020.
- Saldi Isra, Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis; Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2019.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan 14, 2016.
- Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, Perludem, 2006.