

WEWENANG PENYELESAIAN DAN BENTUK PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU

Yasir Arafa¹, La Hudia²

¹Divisi Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa sekretariat
Bawaslu Kab. Wakatobi

E-Mail: yasirrfh@gmail.com

²Bagian Hukum Sekretariat Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara

E-mail: lahudia99@gmail.com;

ABSTRAK

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, pembentuk undang-undang mendesain keberadaan lembaga untuk menyelesaikannya di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk mengetahui bentuk-bentuk pelanggaran administrasi pemilu dan untuk mengetahui lembaga yang berwenang menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu. Untuk menjawab permasalahan tersebut penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primernya dan literature-literatur pendukung seperti buku-buku yang berkaitan dengan penulisan artikel ini sebagai bahan hukum sekundernya. Hasil Penelitian menunjukkan pelanggaran administrasi Pemilu dibedakan dalam dua bentuk yakni pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif (TSM). Yang dapat dibedakan berdasarkan objek pelanggarannya; Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Luar Negeri berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu. Pengawas Pemilu ad hoc (Panwaslu Kecamatan) menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai dugaan pelanggaran administrasi pemilu kepada pengawas pemilu secara berjenjang. Panwaslu kelurahan/Desa menerima dan menyampaikan dugaan pelanggaran administrasi pemilu kepada Panwaslu Kecamatan dan Pengawas TPS menyampaikan keberatan terhadap dugaan pelanggaran, kesalahan dan/atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara.

Kata Kunci: wewenang, bentuk, pelanggaran administrasi

ABSTRACT

Election administration violations are violations of procedures, procedures, or mechanisms related to the administration of election implementation in every stage of the election administration. To resolve election administration violations at every stage of the election administration, the legislators designed the existence of an institution to complete them in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. The purpose of writing this article is to find out the forms of election administration violations and to find out the institutions authorized to resolve election administration violations. To answer this problem, this article is written using a normative juridical research method with a statutory approach that uses laws and regulations as the primary legal material and supporting literature such as books related to the writing of this article as secondary legal

material. The research results show that election administration violations are distinguished in two forms, namely election administration violations and election administration violations that are structured, systematic and massive (TSM). Which can be distinguished based on the object of the violation; Bawaslu, Provincial Bawaslu, Regency/Municipal Bawaslu, Overseas Panwaslu have the authority to investigate, study and decide on electoral administration violations. Ad hoc Election Supervisors (District General Election Supervisors) receive, examine, review, and make recommendations on the results of their studies regarding alleged election administration violations to election supervisors in stages. The sub-district/Village Panwaslu receives and conveys allegations of election administration violations to the Sub-district Panwaslu and the Polling Place Supervisor submits objections to alleged violations, errors and/or irregularities in the administration of voting and vote counting.

Keywords: Authority, forms, administrative violations

PENDAHULUN

Pemilu didesain untuk dilaksanakan secara jujur dan adil, tanpa sedikitpun mengurangi hak-hak warga negara untuk memilih dan dipilih dan Pemilu itu sendiri didesain dalam kerangka tahapan sebagai satu kesatuan penyelenggaraan Pemilu (Fritz Edward Siregar:2020:13. Oleh karenanya melalui Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) didesain keberadaan lembaga yang yang diberi tugas dan kewenangan untuk melakukan pengawasan Pemilu yang kemudian dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Keberadaan pengawas Pemilu didesain untuk memastikan Pemilu diselenggarakan sesuai dengan tata cara dan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada setiap tahapan Pemilu potensial terjadi pelanggaran Pemilu, baik yang dilakukan oleh peserta, tim kampanye, maupun oleh penyelenggara Pemilu sendiri, Untuk itu diperlukan sebuah instrument hukum untuk menyelesaikan dan menindak segala bentuk pelanggaran, termasuk pelanggaran administrasi dalam penyelenggaraan Pemilu.

Dalam Penanganan pelanggaran administrasi Pemilu, eksistensi kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota

dan Panwaslu Luar Negeri lebih dipertegas setelah diundangkannya UU Pemilu, yakni dengan didapatkannya tambahan tugas dan kewenangan berupa kewenangan untuk memeriksa dugaan pelanggaran administrasi Pemilu sebagaimana di atur dalam ketentuan Pasal 461 *juncto (jo)* Pasal 94 huruf d jo 95 huruf dan b, Pasal 98 ayat (2) huruf d jo Pasal 99 huruf a dan huruf b , *jo* Pasal 102 ayat (2) huruf d jo Pasal 103 huruf a dan b, *jo* Pasal 106 huruf a dan b. (UU Nomor 7 Tahun 2017).

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan juridis normatif. Pendekatan juridis normatif adalah pendekatan yang pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan atau isu hukum yang sedang dihadapi (Irwansyah, 2020: 113).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk-bentuk pelanggaran administrasi pemilu dan untuk mengetahui lembaga yang berwenang menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu.

Bahan Hukum yang dijadikan kajian dalam artikel ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Primer terdiri dari UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum. Sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari berbagai literatur seperti buku-buku dan artikel serta putusan Mahkamah Konstitusi yang mendukung untuk pembahasan artikel ini.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Pengertian Pelanggaran administrasi Pemilu

Dalam UU Pemilu sebagai undang-undang yang khusus mengatur tentang pemilu tidak memberikan definisi yang pasti tentang pelanggaran administrasi pemilu. UU Pemilu hanya memberikan penorma-an bahwa "pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu dan tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik". (Pasal 460 ayat (1) dan ayat (2)).

Terdapat empat unsur dalam Rumusan pelanggaran administrasi pemilu pada ketentuan Pasal 460 ayat (1) dan ayat (2) yakni: pertama, kualifikasi pelanggarannya bersifat opsional, yaitu: (a) pelanggaran terhadap tata cara; (b) pelanggaran terhadap prosedur; atau (c) pelanggaran terhadap mekanisme. Kedua, objek pelanggarannya

berkenaan dengan administrasi pelaksanaan pemilu. Ketiga, lingkup pelanggarannya terbatas pada setiap saat tahapan penyelenggaraan pemilu. Keempat, pelanggaran administrasi pemilu tidak termasuk pelanggaran tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. (Fritz Edward Siregar:2020:43).

Terkait kualifikasi pelanggaran yang bersifat opsional, Ratna Dewi Pettalolo memberikan kritik. Menurutnya, "pembentuk undang-undang tidak merumuskan kriteria hukum baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan pasal demi pasal. Hal ini membingungkan karena sulit dibedakan dalam tataran praktik penyelenggaraan pemilu". (Ratna Dewi Pettalolo:2019:38). Selanjutnya Dia juga mengungkapkan "Jika dikaitkan dengan onsep hukum yang berlaku universal, pelanggaran administrasi pada dasarnya berkaitan dengan pelanggaran terhadap kaidah-kaidah dan asas-asas hukum prosedural dan dengan demikian pelanggaran terhadap tata cara dan mekanisme termasuk sebagai bentuk pelanggaran prosedur hukum. Pelanggaran administrasi pemilu merupakan pelanggaran terhadap prosedur administrasi pelaksanaan pemilu sudah tepat, namun berlebihan atau mubasir ditambah tata cara dan mekanisme". (Ratna Dewi Pettalolo:2019:39)

Untuk memperoleh pemahaman yang utuh tentang konsepsi dasar pelanggaran administrasi pemilu, maka cara yang dapat ditempuh adalah memahaminya dari sisi konsep dasarnya yang kemudian digeneralisasi sebagai suatu konsep yang dituju. Dengan pendekatan ini, maka pembahasan tentang konsep pelanggaran administrasi pemilu dimulai dengan menjelaskan konsep dasar dari istilah yang dikandungnya,

yakni pelanggaran, administrasi dan pemilu.(Fritz Edward Siregar, 2020: 44).

Dalam pengertian yang umum, pelanggaran dapat diartikan sebagai tindakan atau perbuatan yang menyimpang dari tatanan norma/kaidah hukum yang berlaku. Dalam literatur hukum, kata pelanggaran dibedakan dengan kata kejahatan, meskipun demikian tidak ada perbedaan mendasar antara keduanya, hanya pada pelanggaran tidak pernah diancam pidana (Andi Hamzah, 2011:106). Berkenaan dengan hal tersebut, Wirjono Prodjodikoro-Ketua Mahkamah Agung Periode 1952-1966, memaknai pelanggaran sebagai "suatu perbuatan yang melanggar sesuatu dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain dari pada perbuatan melawan hukum".(Wirjono Prodjodikoro: 2003:33). Selanjutnya Bambang Poernomo memaknai dari sisi istilah yang dibedakan antara "pelanggaran adalah *politis -on recht* dan kejahatan adalah *crimineel-on recht*. *Politis-on recht* merupakan perbuatan yang tidak menatati larangan atau keharusan yang ditentukan oleh penguasa". (Bambang Poernomo: 2002: 40).

Oleh karena itu, pelanggaran secara sederhana dapat dimaknai sebagai suatu perbuatan yang melanggar norma/kaidah hukum yang telah ditentukan dalam undang-undang. Sehingga jika dikaitkan dengan konteks kepemiluan, maka pengertian pelanggaran harus dibatasi sebagai pelanggaran terhadap norma/kaidah dalam undang-undang pemilu. Dalam konteks ini, pelanggaran tidak dimaknai sebagai sesuatu yang diancam secara pidana melainkan kepada sanksi yang melekat pada nama hukum tertentu, semisal sanksi administrasi.

Sanksi tersebut muncul sebagai konsekuensi dan reaksi dari adanya penyimpangan atau dilanggarnya suatu tagta cara atau prosedural hukum yang telah dirumuskan dalam suatu undang-undang. Sanksi tersebut muncul sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap norma/kaidah hukum yang ada. Oleh karena itu sanksi merupakan sarana untuk menegakan hukum dan sebagai instrumen yang bersifat memaksa bagi setiap warga negara dan penguasa untuk bertindak dan berbuat sesuai dengan yang dikehendaki oleh suatu norma perundang-undangan.

Selanjutnya, terkait kata administrasi berasal dari bahasa Latin yakni dari kata "*administrare*" yang berarti *to manage*. Derivasinya antara lain menjadi "*administratio*" yang berarti pemerintahan (*besturing*). Dalam KBBI, kata administrasi salah satunya diartikan sebagai "kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan". Jadi istilah administrasi dalam artikel ini dimaknai dalam konteks administrasi negara, yaitu keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah negara tertentu dalam usaha mencapai tujuan negara.(Sondag P. Siagian:1986:8).

Ridwan HR, memaknai administrasi negara sebagai "keseluruhan aparatur pemerintah yang melakukan berbagai aktifitas atau tugas-tugas negara selaintugas pembuatan undang-undang dan pengadilan".(Ridwan HR: 2007:27). Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mendefinisikan administrasi pemerintahan adalah "tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan".

Terkait dengan istilah Pemilu, dapat merujuk pada ketentuan UU Pemilu yang secara teknis mengartikan pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Pasal 1 angka 1 UU Pemilu).

Dengan demikian, istilah pemilu merupakan istilah yang berkenaan dengan proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan sebagaimana diatur dalam undang-undang yang khusus mengatur tentang Pemilu.

Berdasarkan arti dari istilah "pelanggaran, administrasi, dan pemilu sebagaimana dikemukakan di atas, dapatlah dirumuskan bahwa pelanggaran administrasi pemilu merupakan perbuatan yang menyimpang atau melanggar tata laksana administrasi pelaksanaan tahapan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pemilu. Konsekuensi atas pelanggaran administrasi pemilu tersebut menimbulkan adanya sanksi administrasi pemilu. (Fritz Edward Siregar:2020: 45-46).

Sanksi administrasi pemilu ditujukan untuk mengembalikan ke kondisi semula atau menepatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatit*) atau dengan kata lain mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sanksi administrasi merupakan sarana untuk menjamin

penegakan hukum pemilu demi terwujudnya keadilan pemilu.

Jika merujuk pada rumusan pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana diuraikan di atas, setidaknya terdapat 4 (empat) unsur utama yakni: Pertama, pelanggaran atas tata laksana administrasi pelaksanaan tahapan pemilu. Kedua, di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Ketiga, diatur oleh peraturan perundang-undangan pemilu. Dan keempat, menimbulkan adanya sanksi administrasi pemilu.

Pendefinisian pelanggaran administrasi pemilu seperti yang telah diuraikan di atas, paling tidak sudah dapat mengatasi kerancuan definisi yang disebutkan dalam UU Pemilu yang kualifikasi pelanggarannya bersifat opsional yaitu: (1) pelanggaran terhadap tata cara; (2) pelanggaran terhadap prosedur; atau (3) pelanggaran terhadap mekanisme. Dari segi makna istilah kata "tata cara, prosedur, maupun mekanisme" sesungguhnya memiliki makna yang sama, yaitu berkenaan dengan tata laksana. Oleh karena itu dalam artikel ini penulis menggunakan istilah tata laksana untuk menggantikan istilah tata cara, prosedur, dan mekanisme.

Tata laksana yang dimaksud dalam artikel ini adalah tata laksana administrasi yang berkenaan dengan pelaksanaan pemilu yang dalam undang-undang didesain dalam bentuk tahapan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilu, baik yang diatur dalam UU Pemilu, maupun dalam bentuk peraturan yang baik yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, maupun yang dibentuk oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Untuk memerikan arah dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu, maka pelanggaran administrasi pemilu didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. (Pasal 1 angka 32 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022).

B. Bentuk-bentuk Pelanggaran Administrasi Pemilu

Dalam UU Pemilu pelanggaran administrasi Pemilu dibedakan dalam dua bentuk yakni: 1) pelanggaran administrasi pemilu, dan 2) pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif (TSM) (Pasal 461 ayat (1) jo Pasal 463 ayat (1) UU Pemilu).

Di dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2022 disebutkan bahwa pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. (Pasal 1 angka 32). Sebagaimana juga ditegaskan dalam UU Pemilu bahwa pelanggaran administrasi Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan Pemilu. (Pasal 460 ayat (1)).

Sementara pelanggaran administrasi Pemilu TSM merupakan perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD

Kabupaten/Kota yang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. (Pasal 1 angka 33 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022 jo Pasal 460 jo Pasal 463 ayat (1) UU Pemilu).

Pengertian yang demikian membuat jelas terdapat perbedaan antara pelanggaran administrasi pemilu yang biasa disebut oleh pengawas Pemilu sebagai pelanggaran administrasi biasa dengan pelanggaran administrasi TSM. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari sisi objek pelanggarannya.

Objek pelanggaran administrasi pemilu biasa adalah berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Sementara objek pelanggaran administrasi pemilu berupa TSM dibedakan atas dua objek pelanggaran, yakni: 1) perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif; dan/atau 2) merupakan 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. (Pasal 286 ayat (3) jo Pasal 463 ayat (1) UU Pemilu).

Dengan demikian perbedaan yang mendasar dari objek pelanggaran administrasi Pemilu biasa dan pelanggaran administrasi pemilu TSM terletak pada makna terjadinya pelanggaran tersebut yakni terjadi

secara terstruktur, sistematis dan masif; maka dengan sendirinya, prosedur penyelesaian, pembuktian, dan sanksinya pun mengalami perbedaan. (Fritz Edward Siregar:2020:41).

Jika ditinjau dari sanksinya, pelanggaran administrasi pemilu TSM merupakan pelanggaran administrasi pemilu yang lebih berat karena sanksinya dapat berupa sanksi pidana bahkan dapat berujung pada diskualifikasi sebagai peserta pemilu serta dapat juga berujung pada pembatalan hasil pemilu melalui penyelesaian sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi.

Makna terstruktur, sistematis, dan masif itu sendiri sesungguhnya dapat dirujuk melalui beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yakni: Pertama muncul pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, yang dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menentukan kriteria TSM sebagai berikut:

- a. Pelanggaran yang bersifat terstruktur.
- b. adalah pelanggaran yang dilakukan secara terstruktur dan berjenjang dengan melibatkan baik aparat penyelenggara pemilu maupun aparat pemerintahan (ASN). Artinya, pelanggaran terstruktur ini hanya akan terjadi apabila dilakukan secara kolektif dan dengan sendirinya apabila pelanggaran tersebut dilakukan secara individual atau perseorangan, maka tidak termasuk dalam kriteria ini.
- c. Pelanggaran yang bersifat sistematis adalah pelanggaran yang telah direncanakan atau didesain terlebih dahulu secara matang, tersusun dan rapi, baik secara sederhana maupun kompleks. Dengan sendirinya, pelanggaran yang bersifat

insidental atau spontan tidak termasuk dalam kriteria ini.

- d. Pelanggaran bersifat masif adalah pelanggaran yang memiliki pengaruh yang lebih luas dan menyeluruh terhadap hasil pemilu dan paling sedikit terjadi di setengah wilayah pemilihan. Oleh karena itu, pelanggaran yang terjadi secara sporadic atau acak tidak termasuk dalam kriteria ini. Pembuktian adanya pelanggaran administrasi TSM Pemilu TSM berdasarkan ketiga kriteria tersebut bisa saja dibuktikan secara kumulatif atau secara alternatif terhadap salah satu kriterianya saja. (Fritz Edward Siregar: 2020:42).

C. Kewenangan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu.

Kewenangan berasal dari kata wenang, dalam kamus bahasa Indonesia berarti hak dan kekuatan untuk melakukan sesuatu. Berwenang adalah mempunyai atau diberi hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kewenangan adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu hal berwenang. Istilah wewenang seringkali dipadankan dengan istilah kekuasaan, padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan dan wewenang amat sulit dibedakan. Keduanya menggambarkan suatu otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan. (Ridwan. HR: 2006:100 dalam La Hudia:2021:55).

Terkait dengan wewenang, H. D. Stout berpendapat bahwa: "*Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als hek gaheel van regels*

dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke, rechtsverkeer". (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik). (H. D. Stout dalam La Hudia:2021:56)

Berkaitan dengan wewenang Pemerintah, Usep Ranuwijaya mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi bagi bangsa Indonesia bersumber kepada: (1) Kedaulatan rakyat, pelaksanaan kekuasaan negara didasarkan kepada pemberian kuasa oleh rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; (2) Kedaulatan hukum: hukum menjadi dasar dari kekuasaan negara yang bersumber dari kesadaran masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam memori penjelasan UUD 1945, dan setelah amandemen ketiga dinyatakan Pasal 1 ayat (3); dan (3) Kedaulatan negara: negara sebagai sumber kekuasaan sendiri karena negara adalah bentuk tertinggi kesatuan hidup. (La Ode Bariun:2019:54).

Bersumber dari wewenang tersebut, negara dapat mengatur kehidupannya melalui konstitusi sebagai pijakan dan tolak ukur normatif untuk pengaturan lebih lanjut. Menurut Fritz Edward Siregar, secara teoritik suatu kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui tiga cara, yakni secara atributif, delegasi dan mandat. (Fritz Edward Siregar:2020:57 dalam La Hudia:2021:57)

Kehadiran UU Pemilu sesungguhnya telah meneguhkan eksistensi dan peran pengawas

pemilihan umum dalam penyelenggaraan Pemilu. Melalui undang-undang *a quo*, Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota tidak hanya sekedar melakukan pengawasan penyelenggaraan tahapan pemilu, tetapi juga diberi kewenangan dan tugas untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu yang produk hukumnya berupa putusan, sebagaimana diatur dalam ketentuan: (1) Pasal 95 huruf b yang mengatur bahwa "Bawaslu berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu"; (2) Pasal 98 ayat (2) huruf d mengatur bahwa "dalam melakukan pelanggaran pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 huruf a, Bawaslu provinsi bertugas memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu"; (3) Pasal 102 ayat (2) huruf d, yang mengatur bahwa "dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 huruf a, Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu". Bahkan wewenang menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu juga diberikan kepada Panwaslu Luar Negeri sebagaimana disebutkan pada ketentuan (4) Pasal 112 huruf e yang mengatur bahwa "Panwaslu Luar Negeri bertugas memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu".

Sementara bagi pengawas Pemilu ad hoc lainnya yakni Panwaslu Kecamatan hanya sebatas menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai dugaan pelanggaran administrasi pemilu kepada pengawas pemilu secara berjenjang. (Pasal 106 UU Pemilu). Demikian pula akan halnya dengan Panwaslu

kelurahan/Desa hanya menerima dan menyampaikan dugaan pelanggaran administrasi pemilu kepada Panwaslu Kecamatan. (Pasal 109 UU Pemilu). Sedangkan Pengawas TPS hanya menyampaikan keberatan terhadap dugaan pelanggaran, kesalahan dan/atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara, (Pasal 115 UU Pemilu).

Bila ditelisik lebih dalam, sesungguhnya wewenang dan tugas penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu yang dilekatkan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi pemilu mengandung makna bahwa pengawas Pemilu tidak hanya sekedar menerima laporan atau menemukan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilu, tetapi lebih dari itu, laporan dan temuan tersebut diperiksa dan dikaji lebih lanjut untuk selanjutnya diputus apakah laporan atau temuan dugaan pelanggaran pemilu tersebut masuk dalam kualifikasi pelanggaran administrasi pemilu.

Makna memutus mengandung arti bahwa sebagai lembaga pemutus yang mirip dengan fungsi yang diperankan oleh lembaga perdilan. Inilah sebabnya melalui undang-undang pemilu, pengawas pemilu telah bertransformasi menjadi lembaga *quasi* perdilan yang memeriksa, mengkaji, dan memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu. (Fritz Edward Siregar: 2020:45).

Sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus perkara dugaan pelanggaran administrasi pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri harus memastikan dengan benar apakah

terdapat perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana yang telah ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu. Oleh karenanya Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri dalam meutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu harus merujuk pada tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu yang telah diatur dalam UU Pemilu itu sendiri.

Oleh karena itu Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri harus menggali makna dan pengertian serta menemukan tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dari ketentuan UU Pemilu sebagai norma/kaidah hukum yang utama, disamping peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan dugaan pelanggaran administrasi pemilu itu sendiri melalui proses menafsirkan dan mengkonstruksikan hukumnya. (Fritz Edward Siregar:2020:53).

Yang dimaksudkan penafsiran disini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechsvinding*) berdasarkan UU Pemilu atau berkembang dalam praktik Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri dalam menyelesaikan perkara pelanggaran administrasi pemilu. sebagaimana ditegaskan oleh Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo yang mengemukakan bahwa:

"Implementasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode Interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang. Pembenaarannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri".(Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo:1993:13).

Metode penafsiran ini sangat diperlukan karena peraturan perundang-undangan mengandung pembawaan dimana tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas dan tidak membuka penafsiran lagi. Terlebih lagi, salah satu sifat yang melekat pada perundang-undangan atau hukum tertulis adalah sifat otoritatif dari rumusan-rumusan perturannya.(Satjipto Rahardjo, 2006:93-94). Hanya saja menurut Satjipto Rahardjo, pengutaraan dalam bentuk tulisan atau *litera scripta* itu sesungguhnya hanyalah bentuk saja dari usaha untuk menyampaikan sesuatu ide atau pikiran.

Ide atau pemikiran yang hendak dikemukakan ada yang menyebutnya sebagai spirit dari suatu peraturan. Usaha untuk menggali spirit tersebut merupakan bagian dari keharusan yang melekat khusus pada hukum perundang-undangan yang bersifat tertulis. .(Satjipto Rahardjo, 2006:93-94 dalam Fritz Edward Siregar: 2020:54). Pada titik inilah Bawaslu sebagai lembaga pemutus perkara

dituntut untuk melakukan penafsiran atau konstruksi sebagai suatu proses dalam rangka mendapatkan kepastian mengenai arti dari hukumnya. (Fritz Edward Siregar:2020:54).

Kegiatan menafsir atau mengkonstruksi hukum pada hakikatnya merupakan inti dari proses penilaian legalitas atau keabsahan suatu tindakan yang diduga melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu karena Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri pada saat memeriksa dan memutus perkara disamping harus mengetahui tafsiran dari ketentuan undang-undang, juga mesti menafsirkan atau mengkonstruksikan ketentuan UU Pemilu yang dijadikan sebagai patokan utama dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.

Melalui aktivitas menafsir atau mengkonstruksikan hukumnya tersebut, majelis pemeriksa dapat mengkonstatir, mengkualifisir, dan pada akhirnya memutus apakah suatu peristiwa hukum atau perbuatan yang diduga dilanggar oleh peserta pemilu tersebut merupakan perbuatan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana telah diatur dalam UU Pemilu.

Terdapat 23 (dua puluh tiga) metode penafsiran berdasarkan indentifikasi Jimy Asshidigqie, yakni penafsiran *literlijk*, penafsiran gramatikal, penafsiran restriktif, penafsiran ekstensif, penafsiran otentik, penafsiran sistemik, penafsiran sejarah undang-undang, penafsiran historis dalam arti luas, penafsiran sosio-historis, penafsiran

sosiologis, penafsiran teleologis, penafsiran holistik, pemafsiran tematissistematis, penafsiran antisipatif atau futuristik, penafsiran evolutif-dinamis, penafsiran komparatif, penafsiran filosofis, penafsiran interdisipliner, penafsiran multidisipliner, penafsiran kreatif, penafsiran artistik, penafsiran konstruktif dan penafsiran konversasional. (Jimly Asshiddiqie, 2006 :290-304).

Dari sekian banyak metode penafsiran tersebut, tentu majelis pemeriksa dugaan pelanggaran administrasi pemilu tidak terpaku pada satu metode penafsiran, melainkan bisa bebas memilih untuk menggunakan metode-metode penafsiran hukum yang diyakininya benar.

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri dalam memeriksa perkara tidak boleh hanya semata-mata terpaku pada penafsiran litera semata yang bersandar pada pemaknaan hukum yang bersifat prosedural-legalistik, terutama apabila penafsiran demikian justru mereduksi makna keadilan pemilu. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri harus memahami UU Pemilu dalam konteks spirit keadilan pemilu yang dijadikan sebagai motivasi dasar dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan bermartabat. (Fritz Edward Siregar:2020: 55).

Dalam penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilu, selain diselesaikan melalui proses sidang pemeriksaan yang harus diputus paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima, juga dikenal penyelesaian pelanggaran administrasi melalui pemeriksaan acara cepat. Penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi melalui pemeriksaan acara

cepat dilaksanakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Luar Negeri. (Pasal 40 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022:16) terhadap objek pelanggaran administrasi: (a) dugaan pelanggaran administrasi pemilu terhadap ketentuan pelaksanaan kampanye Pemilu; (b) dugaan pelanggaran administrasi pemilu dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara peserta pemilu; dan (c) dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang terjadi pada pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara ditempat pemungutan suara luar negeri. (Pasal 41 ayat (1) huruf a, huruf b dan huruf c Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022:16).

D. PENUTUP KESEIMPULAN

1. Dalam UU Pemilu pelanggaran administrasi Pemilu dibedakan dalam dua bentuk yakni: 1) pelanggaran administrasi pemilu, dan 2) pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif (TSM). Yang dapat dibedakan berdasarkan objek pelanggarannya.
2. perbedaan yang mendasar dari objek pelanggaran administrasi Pemilu biasa dan pelanggaran administrasi pemilu TSM terletak pada makna terjadinya pelanggaran tersebut yakni terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif; maka dengan sendirinya, prosedur penyelesaian, pembuktian, dan sanksinya pun mengalami perbedaan.
3. Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Luar Negeri berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu.

4. Pengawas Pemilu ad hoc (Panwaslu Kecamatan) menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai dugaan pelanggaran administrasi pemilu kepada pengawas pemilu secara berjenjang.
5. Panwaslu kelurahan/Desa menerima dan menyampaikan dugaan pelanggaran administrasi pemilu kepada Panwaslu Kecamatan.
6. Pengawas TPS menyampaikan keberatan terhadap dugaan pelanggaran, kesalahan dan/atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara.

SARAN

Pergeseran kewenangan pengawas pemilu yang semula hanya melaksanakan tugas pengawasan pemilu menuju wewenang memutus pelanggaran administrasi pemilu menjadi sebuah jawaban untuk mengurai seluruh permasalahan yang terjadi dalam proses kontestasi politik demokrasi di Indonesia. Bahkan lebih dari itu, juga dapat dijadikan sebagai instrumen bagi jajaran pengawas pemilu dalam menjamin terwujudnya kedilan pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-Buku

- Andi Hamzah, 2011, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Rivisi Bandung, Citra Aditira Bakti.
- Bambang Poernomo, 2022, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Bariun, La Ode, 2019, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Pilkada*, Kendari, Unsultra Press.
- Fritz Edward Siregar, 2020, *Dimensi Hukum Pelanggaran*

Administrasi Pemilu, cetakan pertama, Jakarta, Konstitusi Press.

Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Paraktik Penulisan artikel*, Yogyakarta, Mira Buana Media.

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Jilid I, Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Ratna Dewi Pettalolo, 2019, *Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu Oleh Bawaslu Berdsarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Peilihan Umum dalam Ahsanul Minan* (ed) Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Jakarta, Bawaslu.

Ridwan, HR, 2007, *Hukum Administrasin Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

_____, 2006, *Hukum Adminstrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press.

Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Sondang P. Siagian, 1986, *Filsafat Administrasi*, Jakarta, Gunung Agung.

Wirjono Prodjodikoro, 2003, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bandung, Refika Aditama.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adminstrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum.

3. Lain-Lain

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008

La Hudia, 2021, Tesis: Kewenangan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu Oleh Aparatur Sipil Negara.