

PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU DAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TAHUN 2014

VIOLATION OF ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE DISPUTE AT THE ELECTION OF MEMBERS OF DPR, DPD, AND DPRD IN 2014

Novianto M. Hantoro

Peneliti Madya Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI, Email: *nmhantoro@yahoo.com*

Naskah diterima: 14 Juli 2014

Naskah direvisi: 23 September 2014

Naskah diterbitkan: 24 November 2014

Abstract

At the election of members of the Parliaments in 2014 there were many violations of administration and state administrative disputes. Bawaslu noted the alleged violation has occurred 7478 and 63.26% of which is an administrative violation. This paper analyse violations of administration and administrative dispute from the perspective of administrative law. Based on the analysis, the definition of administrative violations and administrative disputes is not in accordance with the concept of administrative law. It is necessary to amend the election law.

Key words: administrative law, abuse, state disputes, election

Abstrak

Pada pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 terjadi banyak pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara. Bawaslu mencatat 7478 dugaan pelanggaran dan 63,26% di antaranya adalah pelanggaran administrasi. Tulisan ini menganalisis pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa tata usaha negara pemilu dari perspektif hukum administrasi negara. Berdasarkan hasil analisis, pendefinisian mengenai pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara dalam undang-undang belum sesuai dengan konsep hukum administrasi. Untuk itu ke depan perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemilu.

Kata Kunci: hukum administrasi, pelanggaran, sengketa pemilu

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan pengertian mengenai Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Selanjutnya, Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) didefinisikan sebagai Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.² Pengertian yang terdapat di dalam undang-undang tersebut merupakan pengertian

¹ Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

² Pasal 1 angka 2 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pemilu secara terbatas karena hanya sebatas yang dipergunakan di dalam undang-undang tersebut. Ibnu Tricahyo mendefinisikan Pemilihan Umum secara universal sebagai instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.³

Pemilu diselenggarakan oleh negara, namun secara spesifik kemudian didelegasikan kepada institusi tertentu. Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia pernah dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Kemudian berdasarkan perubahan UUD 1945, Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam kedudukannya sebagai lembaga (*organ*), Natabaya menyebutkan bahwa penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu *main state organ* (lembaga negara utama), dan *auxiliary state organ* (lembaga penunjang atau lembaga bantu). Komisi Pemilihan Umum merupakan organ konstitusi yang masuk dalam *auxiliary state organ*.⁴ Ketika penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh sebuah lembaga negara, maka kegiatan penyelenggaraan Pemilu oleh komisi pemilihan umum tersebut mengandung kegiatan atau tindakan administrasi negara. Terkait dengan masalah administrasi negara, di dalam pelaksanaan kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan Pemilu, terdapat pengaturan mengenai pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara.

Menurut Muhammad, berdasarkan data yang diperoleh Bawaslu, jenis pelanggaran administrasi menempati urutan teratas jumlah pelanggaran yang sering terjadi pada setiap tahunnya. Pada tahun 2012, terdapat 211 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan ke KPU, sedangkan tahun sebelumnya jumlah pelanggaran administrasi mencapai 565

kasus. Bentuk pelanggaran administrasi yang seringkali terjadi di antaranya adalah Daftar Pemilih Sementara (DPS) tidak diumumkan, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang tidak akurat, ketidaksesuaian berkas syarat pencalonan, kesalahan dalam pemasangan alat peraga kampanye, dan surat undangan pemilih yang tidak dibagi.⁵

Terkait dengan sengketa tata usaha negara, dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 jumlah partai yang mendaftar mencapai 73 (tujuh puluh tiga) partai. Dari jumlah tersebut, 16 (enam belas) partai politik dinyatakan lolos verifikasi administrasi. Kemudian hanya 10 (sepuluh) partai politik yang lolos dalam verifikasi faktual, dan ditetapkan oleh KPU sebagai peserta Pemilu. Proses verifikasi ini ternyata menimbulkan beberapa perbedaan pendapat, baik dalam tahap verifikasi administrasi, maupun verifikasi faktual. Perbedaan pendapat tersebut kemudian menjadi sengketa tata usaha negara.

Permasalahan mengenai pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara Pemilu, telah terjadi berulang kali dari setiap Pemilu. Dalam pemilu sebelumnya, permasalahan yang terjadi hampir serupa, yaitu masalah verifikasi, daftar pemilih, kampanye, dan rekapitulasi. Penanganan permasalahan tersebut juga masih berkisar pada perbedaan pendapat antara pelaksana Pemilu (KPU) dan pengawas (Bawaslu), hubungan dengan penegak hukum lainnya, serta permasalahan keterbatasan waktu. Tulisan ini mengkaji penanganan pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara pemilu dalam pelaksanaan Pemilu legislatif tahun 2014. Dalam konteks hukum, pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara tersebut perlu diminimalisir dan diatur mekanisme serta kelembagaan yang tepat dalam penanganannya. Hal ini untuk menjaga agar Pemilu dapat berlangsung secara jujur dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga hak

³ Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang: InTrans Pub, 2009, hal. 6.

⁴ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Tatanusa, 2008, hal. 213.

⁵ Muhammad, *Menilik Kesiapan Bawaslu dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi yang diterbitkan oleh Yayasan Perludem No. 6 Tahun 2013, hal. 8.

warga negara untuk menyuarakan aspirasinya dalam memilih pejabat publik dapat terpenuhi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, permasalahan utama yang hendak dikaji dalam tulisan ini adalah masalah pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa tata usaha negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014. Permasalahan tersebut akan dikaji berdasarkan pendefinisian pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara dan mekanisme serta lembaga yang menanganinya. Apabila diperinci lebih lanjut, maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai pelanggaran administrasi Pemilu, mekanisme penyelesaian, dan implementasi dari peraturan perundang-undangan tersebut dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014?
2. Bagaimanakah pengaturan mengenai sengketa tata usaha negara Pemilu, mekanisme penyelesaian dan implementasi dari peraturan perundang-undangan tersebut dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014?

C. Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah:

1. Mengetahui jenis atau kategori pelanggaran administrasi Pemilu, mekanisme penanganan dan penyelesaiannya, serta implementasinya dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014.
2. Mengetahui jenis atau kategori sengketa tata usaha negara Pemilu, mekanisme penanganan dan penyelesaiannya, serta implementasinya dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014.

Kegunaan tulisan ini adalah:

1. Secara akademis, memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan hukum administrasi negara pada umumnya dan hukum administrasi terkait dengan masalah pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara Pemilu, pada khususnya.

2. Secara praktis, memberikan sumbang saran pemikiran untuk penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, khususnya masalah penyelesaian pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara Pemilu.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara mengatur empat hal, yaitu:⁶

1. organisasi atau institusi;
2. bagaimana mengisi jabatan-jabatan dalam organisasi tersebut,
3. bagaimana berlangsungnya kegiatan atau pelaksanaan tugas dari jabatan-jabatan tersebut;
4. bagaimana pemberian pelayanan dari aparatur pemerintahan kepada masyarakat.

C.S.T. Kansil mengemukakan arti Administrasi Negara sebagai berikut:⁷

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan, atau instansi politik (kenegaraan) artinya meliputi organ yang berada di bawah pemerintah, mulai dari presiden, menteri, termasuk gubernur, bupati/walikota (semua organ yang menjalankan administrasi negara).
2. Sebagai fungsi atau sebagai aktivitas, yakni sebagai kegiatan mengurus kepentingan negara
3. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang, artinya meliputi segala tindakan aparatur negara dalam menjalankan undang-undang.

Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu bidang ilmu pengetahuan hukum. Oppenheim memberikan suatu definisi Hukum Administrasi Negara sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara menurut Oppenheim adalah sebagai peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya

⁶ Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2012, hal. 7.

⁷ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan ke-2, Jakarta: Ghalia, 1985, hal. 2.

dilihat dalam geraknya (hukum negara dalam keadaan bergerak atau *staat in beweging*).⁸

Prajudi Atmosudirjo, berpendirian bahwa tidak ada perbedaan yuridis prinsipal antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Perbedaannya menurut Prajudi hanyalah terletak pada titik berat dari pembahasannya. Mempelajari Hukum Tata Negara membuka fokus terhadap konstitusi negara sebagai keseluruhan, sedangkan dalam membahas Hukum Administrasi Negara lebih menitikberatkan perhatian secara khas kepada administrasi negara saja.⁹ Dapat dikatakan bahwa hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara adalah mirip dengan hubungan antara hukum dagang terhadap hukum perdata, dimana hukum dagang merupakan pengkhususan atau spesialisasi dari hukum perikatan di dalam hukum perdata. Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu pengkhususan atau spesialisasi dari Hukum Tata Negara yakni bagian hukum mengenai administrasi negara.

Hukum administrasi negara merupakan bagian operasional dan pengkhususan teknis dari hukum tata negara, atau hukum konstitusi negara atau hukum politik negara. Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional negara di dalam menghadapi masyarakat serta penyelesaian pada kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat tersebut. Hukum Administrasi Negara diartikan juga sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan.

Sebagai pelaksana dan penyelenggara dari tujuan negara, maka fungsi administrasi negara juga sebagai fungsi hukum, yaitu:¹⁰

1. Pengaturan (*regeling*) yang berarti menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan/ penyelenggaraan undang-undang.

⁸ Pengenalan Hukum Administrasi Negara, <http://raharjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/>, diakses tanggal 22 April 2013.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Wiratno, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2013, hal. 81.

2. Pembinaan masyarakat, yang berarti penggunaan kekuasaan terhadap orang/ masyarakat dalam rangka menjalankan dan mencapai apa yang menjadi fungsi, kewajiban, dan tujuan negara;
3. Kepolisian, berarti Penegakan hukum secara langsung, yaitu pengawasan dan pemeliharaan ketertiban dan keamanan terhadap pelaksanaan hukum, dengan cara bertindak langsung terhadap pelanggar undang-undang.
4. Penyelesaian persengketaan (*rechtspleging*), berarti penyelesaian perkara-perkara/sengketa yang tidak dapat diselesaikan oleh peradilan.

B. Administrasi Pemilu dan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Administrasi berasal dari bahasa latin, yaitu *administrare*. Ridwan HR mengartikan administrasi sebagai:¹¹

1. usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan administrasi;
2. usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan;
3. kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan;
4. kegiatan kantor dan tata usaha.

Administrasi dapat diartikan secara sempit dan secara luas. Dalam arti sempit, administrasi merupakan semua kegiatan tulis-menulis, catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-menetik serta penyimpanan, dan pengurusan hal-hal yang bersifat teknis ketatausahaan semata-mata. Sedangkan administrasi dalam arti luas adalah proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Demock & Koenig mengatakan administrasi negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politik, dan dalam arti sempit merupakan kegiatan dari badan eksekutif dalam melaksanakan pemerintahan.¹²

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan ketujuh, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001, hal. 28.

¹² *Ibid.*, hal. 36.

KPU mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan Pemilu berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 ayat (5) yang menyebutkan: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Dengan demikian, KPU merupakan sebuah alat perlengkapan negara atau institusi yang melaksanakan kegiatan pemerintahan, dalam hal ini adalah menyelenggarakan Pemilihan Umum.

Untuk menyelenggarakan Pemilu, KPU memiliki wewenang menerbitkan peraturan dan keputusan dalam lingkup tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, yaitu tahap sebelum pemungutan suara (*pre-electoral period*), tahap saat pemungutan suara (*electoral period*) dan tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara (*post-electoral period*). Pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*general principle of good administration*). Keputusan penyelenggaraan pemilihan umum termasuk *administratieve beschikking* dan merupakan perbuatan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*). Namun demikian, keputusan KPU dapat dibedakan menjadi keputusan hasil pemilihan umum (*the election result decision*) dan keputusan bukan hasil pemilihan umum (*the election unresult decision*). Hal ini terkait dengan kewenangan lembaga yang menangani sengketa. Keputusan hasil pemilihan umum (*the election result dispute*) menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, sedangkan sengketa keputusan bukan hasil pemilihan umum (*the election unresult dispute*) menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung.

Dengan demikian dapat dikatakan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu merupakan tindakan administrasi. Pasal 4 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 menguraikan tahapan penyelenggaraan Pemilu meliputi:

1. perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu;

2. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
3. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
4. penetapan Peserta Pemilu;
5. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
6. pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
7. masa kampanye Pemilu;
8. masa tenang;
9. pemungutan dan penghitungan suara;
10. penetapan hasil Pemilu; dan
11. pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Selanjutnya pengertian pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.¹³ Dengan demikian dari seluruh tahapan tersebut, ketika ada tata cara, prosedur, atau mekanisme yang dilanggar, dapat disebut dengan pelanggaran administrasi Pemilu.

C. Sengketa Tata Usaha Negara

Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.¹⁴ Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵ Sedangkan yang dimaksud

¹³ Pasal 253 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁴ Pasal 1 angka 7 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁵ Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁶ Tidak termasuk dalam keputusan tata usaha negara dalam undang-undang adalah:¹⁷

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Sementara Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dikenal dengan dua macam cara, yaitu: *Pertama*, melalui Upaya Administrasi (Pasal

48 jo. Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 tahun 1986) yaitu suatu prosedur yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan masalah sengketa Tata Usaha Negara oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, dalam lingkungan administrasi atau pemerintah sendiri. Bentuk upaya administrasi terdiri dari:

1. Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan Keputusan yang bersangkutan.
2. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu.

Kedua, melalui Gugatan (Pasal 1 angka 5 jo Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986). Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut melalui Upaya Administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Yang dapat menjadi pihak penggugat dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah setiap subyek hukum, orang maupun badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di Pusat maupun di Daerah.¹⁹ Pihak tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.²⁰

Menurut Sjachran Basah, tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan

¹⁶ Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁷ Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁸ Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁹ Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²⁰ Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

individu.²¹ SF Marbun menyatakan bahwa urgensi eksistensi Peradilan tata Usaha negara atau Peradilan Administrasi negara adalah untuk mengantisipasi kemungkinan timbulnya sengketa antara pemerintah dengan warga negara atau badan hukum privat akibat adanya kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dengan kata lain, urgensi Peradilan Tata Usaha Negara adalah melaksanakan ketentuan konstitusional yang telah menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama warga masyarakat maupun dalam hubungannya dengan pemerintah.²²

III. ANALISIS

A. Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Mekanisme Penyelesaiannya

Pengertian pelanggaran administrasi Pemilu menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 adalah:

1. pelanggaran mengenai tata cara, prosedur dan mekanisme;
2. berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan;
3. di luar tindak pidana Pemilu dan kode etik penyelenggara Pemilu.

Pengertian tersebut selanjutnya dijabarkan di dalam Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum. Menurut Pasal 4 peraturan KPU tersebut, kategori pelanggaran administrasi Pemilu meliputi penyimpangan terhadap:

1. tata kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN;
2. prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu; dan
3. kewajiban yang harus dilakukan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN dan peserta Pemilu.

Berdasarkan Pasal 254, 255, dan 256 UU No. 8 Tahun 2012 mengatur mengenai penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi Pemilu.
2. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.
3. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.
4. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.
5. Dalam hal KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS atau Peserta Pemilu tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu, Bawaslu memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu diatur dalam Peraturan KPU.

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan tersebut diatur di dalam Peraturan KPU No. 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Peraturan Bawaslu No. 14 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam Peraturan Bawaslu, dugaan pelanggaran didapat berdasarkan temuan dari pengawas pemilu dan laporan dari warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu, atau peserta pemilu. Laporan dapat disampaikan secara langsung maupun tidak langsung, baik secara lisan maupun secara tertulis. Temuan atau laporan disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak

²¹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985, hal. 54.

²² SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hal. 176.

terjadinya pelanggaran. Pengawas Pemilu memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran paling lambat 3 (tiga) hari setelah Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran diterima. Dalam hal Pengawas Pemilu memerlukan keterangan tambahan dari Pelapor, waktu penanganan Laporan Dugaan Pelanggaran diperpanjang paling lama 5 (lima) hari setelah Laporan Dugaan Pelanggaran diterima. Setelah Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran memenuhi syarat formal dan materil, Petugas Penerima Laporan melakukan pemberkasan Laporan Dugaan Pelanggaran. Berkas Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran diteruskan kepada bagian/petugas yang menangani/mengkaji pelanggaran untuk dilakukan pengkajian. Dalam proses pengkajian, Pengawas Pemilu dapat meminta kehadiran Pelapor, terlapor, pihak yang diduga pelaku pelanggaran, saksi, dan/atau ahli untuk didengar keterangan dan/atau klarifikasinya di bawah sumpah. Keterangan dan/atau klarifikasi tersebut dibuat dalam Berita Acara Klarifikasi. Hasil kajian terhadap berkas dugaan pelanggaran dituangkan dalam formulir dan dikategorikan sebagai:

1. pelanggaran Pemilu (berupa pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, dan tindak pidana Pemilu);
2. bukan pelanggaran Pemilu; atau
3. sengketa Pemilu.

Pengawas Pemilu memutuskan sebagai pelanggaran atau bukan pelanggaran berdasarkan hasil kajian. Pengawas Pemilu memberikan rekomendasi terhadap Temuan atau Laporan yang diduga sebagai pelanggaran administrasi Pemilu. Pengawas Pemilu menyampaikan rekomendasi dan berkas kajian dugaan pelanggaran administrasi Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS sesuai tingkatan. Penyampaian rekomendasi dan berkas kajian dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dengan melampirkan berkas pelanggaran dan hasil kajian terhadap dugaan pelanggaran. Dalam hal rekomendasi dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang ditujukan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS

atau Peserta Pemilu tidak ditindaklanjuti maka Bawaslu memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.

Peraturan KPU juga mengatur mengenai pelapor dan terlapor. Berdasarkan Pasal 6 PKPU No. 25 tahun 2013, pihak pelapor dan terlapor Pelanggaran Administrasi Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN secara berjenjang termasuk sekretariat masing-masing. Hal ini berarti ada 2 (dua) jalur dan mekanisme pelaporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, yang *pertama*, melalui pengawas Pemilu yang bisa diajukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu, atau peserta pemilu KPU, dan *kedua*, oleh KPU sampai tingkat panitia pelaksana di bawah (KPPS/KPPSLN) secara berjenjang termasuk sekretariatnya.

Terhadap laporan yang berasal dari intern KPU (secara berjenjang) sendiri, Peraturan KPU mengatur mekanismenya sebagai berikut:

KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN berwenang menyelesaikan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu di wilayah kerja yang bersangkutan dengan tahapan:

1. menerima laporan;
2. meneliti materi laporan;
3. melakukan klarifikasi; dan
4. melakukan kajian dan mengambil keputusan.

KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN menyelesaikan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari.

KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN meneliti materi laporan dugaan Pelanggaran Administrasi dan membuat ringkasan hasil penelitian. Dalam melakukan klarifikasi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN dapat:

1. menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu;

2. memanggil para pihak;
3. meminta bukti-bukti pendukung; dan
4. melakukan koordinasi dan/atau melibatkan Bawaslu atau Panwaslu sesuai dengan tingkatannya.

Berdasarkan ringkasan hasil penelitian dan hasil klarifikasi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN membuat kajian dan mengambil keputusan. Materi kajian paling kurang memuat:

1. jenis dugaan pelanggaran;
2. peraturan/ketentuan yang dilanggar;
3. pembuktian; dan
4. jenis sanksi.

Berdasarkan hasil penelitian, klarifikasi, kajian, konsultasi, dan supervisi KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN membuat keputusan dalam rapat pleno. Keputusan tersebut dapat berupa pernyataan:

1. dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu tidak terbukti; atau
2. dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu terbukti, disertai rekomendasi Sanksi yang akan diberikan.

Keputusan diumumkan kepada publik. KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN melaporkan penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu kepada KPU 1 (satu) tingkat di atasnya paling lama 3 (tiga) hari sejak ditetapkan Keputusan.

Selanjutnya Peraturan KPU juga mengatur mengenai bagaimana mekanisme tindak lanjut rekomendasi yang disampaikan oleh badan pengawas pemilu kepada komisi pemilihan umum. Di dalam peraturan disebutkan bahwa KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya. Tindak lanjut tersebut meliputi kegiatan:

1. mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya; dan
2. menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan

kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu.

Berdasarkan tindak lanjut tersebut, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN membuat keputusan dalam rapat pleno yang kemudian dituangkan dalam formulir dan diumumkan kepada publik. KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN melaporkan penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu kepada KPU 1 (satu) tingkat di atasnya paling lama 3 (tiga) hari sejak ditetapkan Keputusan. KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN di atasnya menyelesaikan pemeriksaan Pelanggaran Administrasi Pemilu atas rekomendasi Bawaslu sesuai tingkatannya paling lama 7 (tujuh) hari. KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN menyampaikan hasil penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu kepada Bawaslu dan KPU sesuai tingkatannya.

Pelanggaran Administrasi Pemilu dikenakan sanksi yang terdiri atas:

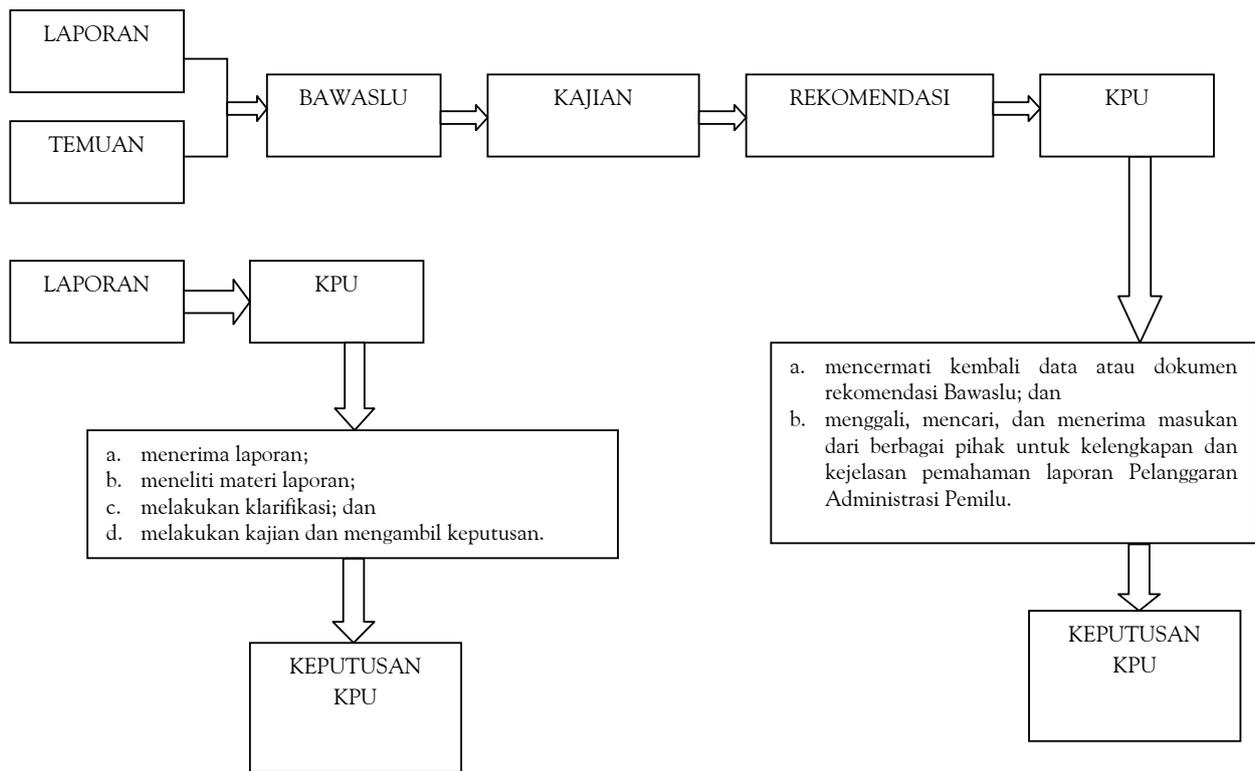
1. perintah penyempurnaan prosedur;
2. perintah perbaikan terhadap Keputusan atau hasil dari proses;
3. teguran lisan;
4. peringatan tertulis;
5. diberhentikan/tidak dilibatkan dalam kegiatan tahapan; atau
6. pemberhentian sementara.

Sanksi bagi Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota dikenakan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Sanksi bagi Peserta Pemilu yang terlambat menyampaikan Laporan Saldo Awal Dana Kampanye dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye dikenakan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu, dengan menempuh langkah sebagai berikut:

1. membuat Berita Acara bagi Peserta Pemilu yang tidak menyerahkan Laporan; dan
2. menerbitkan Keputusan Pemberian Sanksi.

Bagan 1. Penanganan Pelanggaran Administrasi



Untuk dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu yang tidak terbukti, diberikan rehabilitasi dan diumumkan kepada publik. Keputusan penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu bersifat final dan mengikat.

Sepanjang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014, Bawaslu menyatakan bahwa jumlah pelanggaran mencapai 9553 (sembilan ribu lima ratus lima puluh tiga), dengan perincian: dugaan pelanggaran berdasarkan temuan berjumlah 7478 (tujuh ribu tujuh puluh delapan) dan dugaan pelanggaran berdasarkan laporan berjumlah 2075 (dua ribu tujuh puluh lima) laporan.²³ Dari pelanggaran tersebut, pelanggaran terbesar menyangkut laporan pelanggaran administrasi, yang berjumlah 7296 pelanggaran, yang meliputi tahapan kampanye 62,26%, pemungutan dan perhitungan suara 13,59%, pemukhtahiran data pemilih 12,81%, pencalonan 5,83%, dan rekapitulasi perolehan hasil 3,43%. Dari dugaan pelanggaran tersebut, Bawaslu menindaklanjuti dengan proses

penanganan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Peraturan Bawaslu No 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melakukan kajian hukum. Sejumlah 7296 pelanggaran pelanggaran administrasi pemilu telah diteruskan ke KPU dan telah ditindak lanjuti KPU sejumlah 6619, sementara yang tidak ditindak lanjuti sejumlah 677 laporan.²⁴

Data dari Bawaslu tersebut menggambarkan bahwa pelanggaran administrasi menempati posisi teratas dengan jumlah terbanyak yang mencapai ribuan dan tahapan yang paling banyak terjadi pelanggaran administrasi adalah pada tahapan kampanye. Selain kampanye, juga terdapat pelanggaran yang dikategorikan pelanggaran administrasi, seperti surat suara didistribusikan tidak sesuai dengan dapil; kekurangan surat suara; surat suara sudah dicoblos sebelum pelaksanaan pemungutan

²³ Bawaslu: *Terjadi 7520 Pelanggaran di Pileg 2014*, Laporan Bawaslu pada Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR RI tanggal 21 Mei 2014, <http://www.rumahpemilu.org/in/read/5900/Bawaslu-Terjadi-7520-Pelanggaran-di-Pileg-2014>, diakses tanggal 4 Oktober 2014.

²⁴ Bawaslu *Sampaikan Laporan Pengawasan ke DPD RI*, Laporan Bawaslu pada Rapat Dengar Pendapat dengan DPD tanggal 13 Mei 2014, <http://www.bawaslu.go.id/node/725>, diakses tanggal 4 Oktober 2014.

suara; kekurangan formulir C1; dan adanya formulir C1 yang tidak berhologram. Pelanggaran kampanye yang dianggap sebagai pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh peserta pemilu tersebut, antara lain: memasang alat peraga tidak sesuai dengan lokasi yang telah diatur, kampanye pada media massa, waktu kampanye, melibatkan anak di bawah umur, dan sebagainya. Yang menarik untuk dikaji adalah apakah pelanggaran-pelanggaran tersebut tepat dikatakan sebagai pelanggaran administrasi dan apakah mekanisme penyelesaian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan juga sudah tepat.

Berdasarkan definisi dari undang-undang, pelanggaran-pelanggaran tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi karena *residu* (sisa), yaitu di luar tindak pidana Pemilu dan kode etik penyelenggara Pemilu. Definisi ini bisa mengakibatkan *misleading* sehingga jumlah pelanggaran administrasi menjadi begitu besar. Untuk itu, dalam memahami konsep pelanggaran administrasi perlu merujuk pada konsep hukum administrasi, antara lain pengertian mengenai administrasi (negara) dan perbuatan administrasi.

Dengan mendasarkan pada pengertian hukum administrasi negara, baik oleh Jeddawi, Kansil, dan Oppenheim, bahwa hukum administrasi negara yang melaksanakan adalah organisasi atau institusi yang di dalamnya terdapat aparatur negara yang melakukan aktivitas pemerintahan, maka kampanye bukan merupakan aktivitas pemerintahan, apalagi yang melakukan juga bukan organisasi atau institusi negara, melainkan perseorangan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan mengacu pada pengertian mengenai administrasi negara tersebut, maka administrasi dalam pelanggaran administrasi pemilu, menurut penulis, seharusnya tidak dimaknai secara teknis sebagai tata cara, prosedur dan mekanisme ataupun kegiatan kantor dan tata usaha sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang, namun perlu dimaknai sebagai kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini secara lebih spesifik adalah kegiatan

KPU yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, yang menjadi subyek atau yang melakukan perbuatan administrasi adalah KPU. Pelanggaran administrasi Pemilu perlu diletakkan pada konteksnya, yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (KPU) berikut jajarannya, termasuk kesekretariatan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya (yang dalam hal ini adalah penyelenggaraan pemilu dari tahap awal sampai dengan akhir).

Kemudian, perbuatan-perbuatan administrasi apakah yang dilakukan oleh KPU dalam rangka penyelenggaraan tugas dan kewenangannya dan bagaimana perbuatan atau tindakan administrasi tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi? Terhadap hal tersebut, perlu dikaitkan dengan pengertian maladministrasi. Berdasarkan Undang-Undang tentang Ombudsman, maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Berdasarkan pengertian mengenai maladministrasi, yang bisa dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi adalah pelanggaran yang dilakukan oleh KPU beserta jajarannya termasuk kesekretariatan ketika melakukan perbuatan administrasi, sementara untuk peserta Pemilu tidak bisa dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi. Pelanggaran peserta pemilu dalam tahapan kampanye misalnya, peserta Pemilu memang menyalahi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kampanye apabila tidak sesuai dengan apa yang telah diatur, namun hal tersebut bukan pelanggaran administrasi Pemilu, melainkan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan atau disebut saja sebagai pelanggaran kampanye, pelanggaran "teknis" administrasi, atau pelanggaran prosedur, yang

penanganan dan penyelesaiannya dibedakan dengan pelanggaran administrasi, misalnya dalam pedoman teknis dapat dirumuskan secara langsung apabila calon memasang alat peraga tidak sesuai dengan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, maka alat peraga tersebut dapat diturunkan oleh petugas. Peraturan teknis tersebut tidak perlu dirinci menjadi materi muatan undang-undang, melainkan peraturan di bawah undang-undang yang sifatnya lebih teknis.

Terkait dengan mekanisme penyelesaiannya, berdasarkan gambar diagram di atas terlihat bahwa terdapat duplikasi penanganan terhadap pelanggaran administrasi, karena KPU menerima laporan dan Bawaslu juga menerima laporan. Secara konsep, hal ini terkait dengan fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh KPU adalah pengawasan internal terhadap jajarannya, sementara Bawaslu melaksanakan pengawasan secara internal untuk menjamin agar tidak terjadi pelanggaran administrasi. Apabila terjadi pelanggaran administrasi, memang Bawaslu tidak dapat mempunyai kewenangan eksekusi karena yang dapat menjatuhkan sanksi administrasi adalah atasan dari yang bersangkutan, namun demikian dapat diupayakan agar hasil pengawasan, kajian, dan rekomendasi Bawaslu menjadi dasar bagi KPU untuk membuat keputusan, bukan melakukan tindak lanjut yang mengulang lagi sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU, yaitu mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya; dan menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu. Cukup menghadirkan Bawaslu untuk menjelaskan dan kemudian KPU mengambil keputusan. Secara regulasi Bawaslu memiliki keterbatasan dalam hal eksekutorial terhadap pelanggaran administrasi maupun pidana. Ketua Bawaslu RI berharap ke depan undang-undang Pemilu yang baru bisa memberikan wilayah eksekusi. Terkait rekomendasi Bawaslu kepada KPU dan jajarannya tentang upaya perbaikan dokumen

hasil pemilu selama proses rekapitulasi yang tidak dapat dilaksanakan, Bawaslu telah meminta agar KPU menyampaikan penjelasan secara resmi, rinci dan spesifik, alasan yang mendasari rekomendasi tersebut tidak dapat dilaksanakan. Selain itu Bawaslu juga meminta kerjasama KPU RI dan jajarannya agar memberi informasi, akses dokumen serta keterangan lain yang diperlukan selama pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Parpol dan Caleg dan penetapan hasil pemilu secara nasional.²⁵

B. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu dan Mekanisme Penyelesaiannya.

Undang-undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengatur mengenai dua kategori sengketa (perselisihan) yang hampir sama, yaitu Sengketa Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu. Pasal 257 UU No. 8 tahun 2012 mendefinisikan sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sementara sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

1. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu; dan
2. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap

²⁵ *Bawaslu Sampaikan Laporan Pengawasan ke DPD RI, Laporan Bawaslu pada Rapat Dengar Pendapat dengan DPD tanggal 13 Mei 2014, <http://www.bawaslu.go.id/node/725>, diakses tanggal 4 Oktober 2014.*

sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap

Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pemilu berada pada Bawaslu yang dapat mendelegasikannya kepada Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Bawaslu memeriksa dan memutus sengketa Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Penyelesaian sengketa Pemilu oleh Bawaslu dilakukan melalui tahapan:

1. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
2. mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diselesaikan terlebih dahulu di Bawaslu. Dalam hal sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tidak dapat diselesaikan, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha negara. Seluruh proses pengambilan keputusan Bawaslu wajib dilakukan melalui proses yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa Pemilu diatur dalam Peraturan Bawaslu.

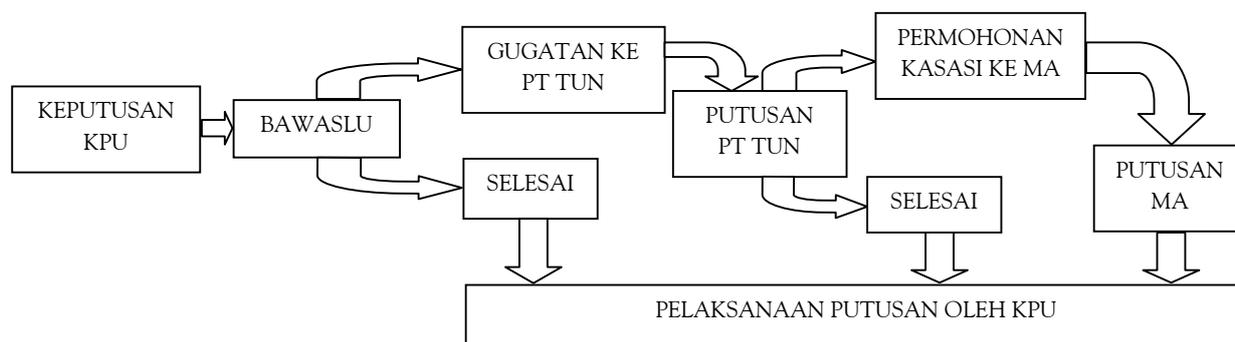
Mekanisme penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu berdasarkan Pasal 269 UU No. 8 Tahun 2012 diatur mulai dari pengajuan gugatan ke pengadilan tinggi tata usaha negara yang dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu dilakukan paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu. Pengadilan tinggi tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap. Terhadap putusan pengadilan tinggi tata usaha negara hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Permohonan kasasi paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan pengadilan tinggi tata usaha negara. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia bersifat terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. KPU wajib menindaklanjuti putusan pengadilan tinggi tata usaha negara atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia paling lama 7 (tujuh) hari kerja.

Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara Pemilu dibentuk majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi tata usaha negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun. Hakim khusus selama menangani sengketa tata usaha negara Pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Hakim khusus harus menguasai pengetahuan tentang Pemilu. Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan peraturan Mahkamah Agung.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu diatur dalam Peraturan Bawaslu No. 15 tahun 2012 *jo*. Peraturan Bawaslu No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Mahkamah Agung No. 6 tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu.

komisi pemilihan umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Yang dikecualikan oleh undang-undang adalah keputusan mengenai hasil pemilu dan hal tersebut logis mengingat kewenangan untuk menangani sengketa hasil Pemilu berada di tangan Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan hal tersebut, terdapat Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah yang menyatakan:

Bagan 2. Penyelesaian Sengketa TUN



Permasalahan pertama yang perlu dikaji terkait dengan sengketa Tata Usaha Negara ini adalah apakah KPU merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan apakah Keputusan KPU merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek Peradilan Tata Usaha Negara? KPU merupakan badan atau lembaga yang keberadaannya disebutkan di dalam UUD 1945 dan diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemilu. Dengan demikian, KPU juga merupakan alat perlengkapan negara yang menyelenggarakan salah satu fungsi tertentu dalam pemerintahan. Ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tidak membatasi keputusan tersebut harus dikeluarkan oleh Pejabat Tata usaha negara, melainkan juga bisa dikeluarkan oleh badan. Dengan demikian, KPU merupakan badan yang berwenang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Selanjutnya untuk mengetahui apakah keputusan KPU merupakan keputusan TUN dapat dilihat pada Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 yang menyebutkan keputusan yang tidak termasuk dalam Keputusan TUN dalam UU tersebut salah satunya adalah Keputusan

“dalam hal ini perlu dibedakan dengan tegas antara dua jenis kelompok keputusan, yaitu keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan pilkada, dan di lain pihak keputusan-keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum.

“di dalam kenyataan pelaksanaan penyelenggaraan pilkada di lapangan, sebelum meningkat pada tahap pemungutan suara dan penghitungan suara (pencoblosan atau pencontrengan), telah dilakukan berbagai pentahapan, misalnya tahap pendaftaran pemilih, tahap pencalonan peserta, tahap masa kampanye, dan sebagainya. Pada tahap-tahap tersebut sudah ada keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara (beschikking), yaitu keputusan komisi pemilihan umum di tingkat pusat dan daerah.

“keputusan-keputusan tersebut yang belum atau tidak merupakan “hasil pemilihan umum” dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan, dan oleh karenanya sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria pasal 1 butir 3 undang-undang tentang peradilan tata usaha negara, maka tetap menjadi kewenangan pengadilan tata usaha negara untuk memeriksa dan mengadilinya. Hal ini disebabkan karena keputusan tersebut berada di luar jangkauan

perkecualian sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 2 huruf g undang-undang tentang peradilan tata usaha negara.

“keputusan-keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum adalah perkecualian yang dimaksud oleh pasal 2 huruf g undang-undang tentang peradilan tata usaha negara tersebut, sehingga tidak menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara.”

Meskipun secara khusus SEMA tersebut terklait dengan Pilkada, namun pemahaman dari MA jelas bahwa Keputusan KPU yang belum atau tidak merupakan “hasil Pemilihan umum” merupakan keputusan di bidang urusan pemerintahan. Namun demikian UU No. 8 Tahun 2012 kemudian memberikan batasan lagi, yaitu hanya Keputusan KPU terkait dengan penetapan partai politik sebagai Peserta Pemilu dan Keputusan KPU mengenai penetapan daftar calon tetap.

Sengketa Tata Usaha Negara terkait dengan penetapan partai politik sebagai peserta Pemilu terjadi pada Pemilu tahun 2014 ini. Diawali dengan Keputusan KPU Nomor 05/KPTS/KPU tahun 2013 tentang penetapan parpol peserta pemilu 2014, yang menetapkan 10 partai politik sebagai peserta Pemilu Tahun 2014. Parpol yang ditetapkan tersebut adalah:

1. Partai Amanat Nasional
2. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
3. Partai Demokrat
4. Partai Gerakan Indonesia Raya
5. Partai Golongan Karya
6. Partai Hati Nurani Rakyat
7. Partai Keadilan Sejahtera
8. Partai Kebangkitan Bangsa
9. Partai Nasional Demokrat
10. Partai Persatuan Pembangunan

Sementara parpol yang tidak lolos verifikasi sebanyak 24 yang terdiri dari:

1. Partai Bulan Bintang
2. Partai Demokrasi Pembaharuan
3. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
4. Partai Kedaulatan Bangsa Indonesia Baru
5. Partai Peduli Rakyat Nasional
6. Partai Persatuan Nasional
7. Partai Bhinneka Indonesia

8. Partai Buruh
9. Partai Damai Sejahtera
10. Partai Demokrasi Kebangsaan
11. Partai Karya Peduli Bangsa
12. Partai Karya Republik
13. Partai Kebangkitan Nasional Ulama
14. Partai Kedaulatan
15. Partai Kesatuan Demokrasi Indonesia
16. Partai Kongres
17. Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia
18. Partai Marhaenisme
19. Partai Nasional Republik
20. Partai Penegak Demokrasi Indonesia
21. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia
22. Partai Republik
23. Partai Republika Nusantara
24. Partai Serikat Independen.

Beberapa partai politik yang dinyatakan tidak lolos kemudian mengajukan permohonan ke Bawaslu memperlakukan keputusan KPU tersebut. Beberapa permohonan, antara lain:

1. Nomor Permohonan: 001/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Pemohon: Partai Demokrasi Kebangsaan
2. Nomor Permohonan: 017/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Demokrasi Pembaruan
3. Nomor Permohonan: 016/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Republik
4. Nomor Permohonan: 015/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Persatuan Nasional
5. Nomor Permohonan: 013/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Peduli Rakyat Nasional
6. Nomor Permohonan: 012/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
7. Nomor Permohonan: 011/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia
8. Nomor Permohonan: 006/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Bulan Bintang
9. Nomor Permohonan: 010/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Kedaulatan

10. Nomor Permohonan: 009/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Kebangkitan Nasional Ulama
11. Nomor Permohonan: 007/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Karya Republik
12. Nomor Permohonan: 005/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Damai Sejahtera
13. Nomor Permohonan: 003/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Nasional Republik
14. Nomor Permohonan: 002/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Serikat Rakyat Independen
15. Nomor Permohonan: 008/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Kongres
16. Nomor Permohonan: 014/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 Partai Karya Peduli Bangsa

Di antara permohonan tersebut, Bawaslu mengeluarkan Keputusan Nomor 012/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 yang menyatakan PKPI memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta Pemilu 2014. PKPI mengajukan gugatan ke PTTUN karena menilai KPU tidak patuh dalam melaksanakan Keputusan Bawaslu. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) mengabulkan gugatan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dan mewajibkan KPU untuk membuat surat keputusan yang menetapkan PKPI sebagai peserta Pemilu 2014. Sebelumnya, Partai Bulan Bintang (PBB) juga dikabulkan permohonannya oleh PT TUN. PBB mengajukan masalah sengketa kuota 30 persen perempuan, dugaan adanya pengurus yang berstatus pegawai negeri sipil di Bantul, dan ketidakinginan tergugat melakukan verifikasi karena tidak memiliki KTP dan KTA. Menurut hakim, seharusnya seluruh berkas yang telah diserahkan PBB tidak menjadi halangan dalam proses verifikasi faktual KPU. Dengan dikabulkannya permohonan dua partai politik tersebut, maka Parpol Peserta Pemilu (nasional) tahun 2014 menjadi 12 Parpol.

Terkait dengan pencoretan calon dari DCT, dalam Pemilu 2014 KPU mencoret dua caleg DPR RI dari PDI Perjuangan Halius Hosen dan Partai Nasdem Bambang Herdardi. Pencoretan tersebut disebabkan keduanya tak memenuhi syarat dalam pencalonan. Calon

dari Nasdem pernah dipidana penjara dengan ancamannya lebih dari 5 tahun. Meski yang bersangkutan sudah menyelesaikan hukuman pidananya, namun masa jeda belum terpenuhi 5 tahun untuk memenuhi syarat sebagai caleg. Sedangkan keputusan KPU mencoret calon PDI Perjuangan dari daftar caleg mengingat yang bersangkutan diketahui masih menjabat sebagai Ketua Komisi Kejaksaan saat pendaftaran. Yang bersangkutan tidak menyampaikan posisinya (saat pendaftaran), tapi hanya menyatakan dia adalah pensiunan PNS. Posisi caleg sebagai pensiunan PNS tak menjadi soal, namun jabatan Ketua Komisi Kejaksaan merupakan lembaga atau badan yang anggarannya dibiayai negara. Seseorang yang berada pada posisi tersebut harus mengundurkan diri dari jabatannya. Calon seharusnya memberikan surat pemberhentian atau surat keterangan bahwa surat pemberhentian itu tengah diproses. Namun surat tersebut tidak pernah sampai, sehingga KPU menganggap memenuhi syarat. Informasi berasal dari aduan yang masuk ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kemudian berdasarkan kajian, Bawaslu memutuskan bahwa yang bersangkutan tidak memenuhi syarat. Bawaslu selanjutnya merekomendasikan kepada KPU untuk memproses lebih lanjut. Di samping calon anggota DPR, masih banyak lagi gugatan dari calon anggota DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota akibat dicoret namanya dari daftar calon.

Secara teoritis, keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh KPU bukan hanya penetapan partai politik peserta pemilu dan pencoretan calon dari daftar calon tetap. Masih banyak keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh KPU dalam setiap tahapan, selain keputusan mengenai hasil Pemilu, misalnya keputusan mengenai daftar pemilih, keputusan mengenai nomor urut, keputusan mengenai daftar calon sementara, termasuk keputusan mengenai pengangkatan dan pemberhentian anggota KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota sampai dengan KPPS. Namun demikian, di satu pihak apabila memasukkan semua keputusan tata usaha negara KPU sebagai

obyek TUN akan membuka akses bagi pencari keadilan, di lain pihak akan dapat menimbulkan semakin menumpuknya perkara dan akan menjadi kerumitan yang luar biasa. Penetapan bahwa kategori sengketa tata usaha negara Pemilu hanya terbatas pada penetapan peserta Pemilu dan pencoretan calon dari daftar calon tetap merupakan politik hukum yang dipilih oleh pembuat undang-undang, namun apabila mekanisme penyelesaian sengketa bisa lebih disederhanakan dan tidak mengganggu tahapan pemilu, semua keputusan tata usaha negara penyelenggara pemilu seharusnya masuk dalam kategori sengketa tata usaha negara Pemilu, kecuali keputusan mengenai hasil pemilu.

Di dalam undang-undang, perlu ada pemisahan secara tegas antara sengketa Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu. Sengketa Pemilu sebaiknya lebih ditekankan pada sengketa antarpeserta Pemilu, sementara sengketa Tata Usaha Negara Pemilu adalah sengketa antara penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu terkait dengan keputusan tata usaha negara yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu. Pengalaman dalam Pemilu 2014 ini dapat menjadi pelajaran untuk dapat meminimalisir terjadinya sengketa, yaitu terkait dengan verifikasi faktual partai politik calon peserta pemilu dan verifikasi administrasi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Putusan pengadilan harus menjadi yurisprudensi untuk mengatasi perbedaan-perbedaan penafsiran, baik antara KPU dengan Bawaslu maupun antara penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu. Hal yang menjadi sangat krusial adalah bahwa setiap perselisihan harus dapat diselesaikan dalam setiap tahapan agar tidak mengganggu tahapan berikutnya, agar ketika sudah ditetapkan sebagai calon terpilih masih menyisakan permasalahan yang belum terselesaikan atau muncul permasalahan baru. Untuk dapat menyelesaikan sengketa pada setiap tahapan, perlu ada pembatasan hari dan mekanisme yang *rigid* dan perlu dipertimbangkan pula adanya *electoral court* yang bersifat *ad hoc* dan khusus dibentuk pada masa Pemilu dengan mengikutsertakan pula hakim *ad hoc* yang memahami permasalahan pemilu.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa definisi yang diberikan oleh undang-undang mengenai pelanggaran administrasi pemilu sangat luas. Tidak mengherankan apabila kemudian tercatat pelanggaran administrasi menempati persentasi yang tertinggi dalam jumlah pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014, yaitu berjumlah 7296 pelanggaran. Banyaknya jumlah pelanggaran administrasi ini perlu menjadi keprihatinan. Pendefinisian pelanggaran administrasi dengan menggunakan sistem residu (*sis*), yaitu selain pelanggaran pidana dan kode etik menjadikan semua pelanggaran selain kedua jenis pelanggaran tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi. Padahal seharusnya penetapan kategori sebagai pelanggaran administrasi harus disesuaikan dengan konsep hukum administrasi. Salah satu hal yang penting untuk diperhatikan adalah pelanggaran administrasi tidak bisa dilakukan oleh badan atau orang yang tidak mengelenggarakan urusan administrasi (negara). Pelanggaran administrasi terjadi apabila masuk dalam kategori maladministrasi. Dengan demikian, kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu seharusnya tidak masuk dalam kategori pelanggaran administrasi, namun masuk dalam kategori pelanggaran kampanye, pelanggaran "teknis" administrasi, atau pelanggaran prosedur yang mekanismenya penanganan dan penyelesaiannya harus dibedakan dengan pelanggaran administrasi, serta tidak diatur secara rinci dalam undang-undang melainkan pada peraturan di bawah undang-undang yang sifatnya pedoman teknis. Selanjutnya, adanya duplikasi penanganan pelanggaran administrasi oleh KPU dan Bawaslu juga perlu disempurnakan. Peraturan KPU yang menyebutkan bahwa KPU merupakan pelapor dan terlapor terhadap dugaan pelanggaran administrasi terdengar janggal, meskipun dapat dimaknai bahwa hal tersebut merupakan konsekuensi pengawasan internal secara berjenjang antara

atasan dan bawahannya. Namun mengingat telah dibentuk lembaga pengawas eksternal, yaitu Bawaslu, maka seharusnya pengaduan atau laporan terhadap dugaan pelanggaran administrasi ditujukan kepada Bawaslu untuk ditindaklanjuti. Rekomendasi Bawaslu yang hanya bersifat perbaikan atau penyempurnaan tata cara dan prosedur yang terjadi di lapangan dapat langsung bersifat eksekutorial, namun apabila sampai pada pemberian sanksi, secara administratif hanya dapat dilakukan oleh atasannya atau pejabat yang berwenang mengangkat dan memberhentikannya.

Berkenaan dengan sengketa tata usaha negara Pemilu, KPU merupakan badan atau lembaga yang keberadaannya disebutkan di dalam UUD 1945 dan diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemilu. Dengan demikian, KPU juga merupakan alat perlengkapan negara yang menyelenggarakan salah satu fungsi tertentu dalam pemerintahan dan berwenang membuat keputusan tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara Pemilu dengan demikian perlu mengacu pula pada undang-undang yang mengatur mengenai peradilan tata usaha negara, yang hanya mengecualikan satu jenis keputusan KPU yang di luar kompetensi peradilan tata usaha negara, yaitu keputusan KPU mengenai hasil Pemilu. Sesuai dengan Serat Edaran MA No. 7 Tahun 2010, maka keputusan yang belum atau tidak merupakan hasil Pemilu dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan dan oleh karenanya apabila memenuhi kriteria yang ditentukan dalam UU PTUN, tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Namun demikian, UU Pemilu hanya membatasi sengketa TUN terhadap keputusan KPU mengenai penetapan peserta Pemilu dan keputusan mengenai pencoretan nama calon dalam daftar calon tetap. Sengketa Tata Usaha Negara yang terjadi pada Pemilu 2014 juga banyak terjadi, antara lain dari parpol yang ditetapkan tidak memenuhi syarat sebagai peserta pemilu, yang pada akhirnya menambahkan dua parpol peserta baru setelah penetapan oleh KPU, yaitu PBB dan PKPI. Dalam mekanisme penanganan sengketa tata usaha

negara Pemilu, perlu dibedakan dan dipisahkan secara tegas antara sengketa pemilu dengan sengketa tata usaha negara pemilu. Sengketa Pemilu sebaiknya lebih ditekankan pada sengketa antarpeserta Pemilu, sementara sengketa Tata Usaha Negara Pemilu adalah sengketa antara penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu terkait dengan keputusan tata usaha negara yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu.

B. Saran

Pengalaman yang terjadi dalam Pemilu 2014 harus menjadi pelajaran untuk dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran dan sengketa. *Pertama*, disarankan ada pendefinisian yang jelas mengenai pelanggaran administrasi dan sengketa tata usaha negara Pemilu dengan menggunakan konsep hukum administrasi. *Kedua*, pelanggaran yang terjadi seringkali karena ada perbedaan persepsi antara KPU, Bawaslu, dan peserta Pemilu. Untuk itu peraturan pelaksanaan dari undang-undang harus telah ditetapkan sebelum tahapan berlangsung dan disosialisasikan secara luas. Kemudian harus ada penyamaan persepsi antara KPU, Bawaslu, dan peserta Pemilu agar tidak terjadi perbedaan interpretasi terhadap aturan tersebut, misalnya terkait dengan kampanye, pelaksanaan verifikasi faktual, dan persyaratan administrasi calon. Putusan pengadilan harus menjadi yurisprudensi untuk mengatasi perbedaan-perbedaan penafsiran, baik antara KPU dengan Bawaslu maupun antara penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu. *Ketiga*, Hal yang menjadi sangat krusial adalah bahwa setiap perselisihan harus dapat diselesaikan dalam setiap tahapan agar tidak mengganggu tahapan berikutnya. Untuk dapat menyelesaikan sengketa pada setiap tahapan, perlu ada pembatasan hari dan mekanisme yang *rigid* dan perlu dipertimbangkan pula adanya *electoral court* yang bersifat *ad hoc* dan khusus dibentuk pada masa Pemilu dengan mengikutsertakan pula hakim *ad hoc* yang memahami permasalahan pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung; Alumni, 1985.
- Jeddawi, Murtir. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2012.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Cetakan ke-2. Jakarta: Ghalia, 1985.
- Marbun, SF. dan Moh. Mahfud. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Natabaya, HAS. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Tatanusa, 2008.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan ketujuh. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001.
- Tricahyo, Ibnu. *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: InTrans Pub., 2009.
- Wiratno. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2013.

Jurnal

- Muhammad. *Menilik Kesiapan Bawaslu dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014*. Jurnal Pemilu dan Demokrasi Yayasan Perludem No. 6/Tahun 2013.

Website

- Pengenalan Hukum Administrasi Negara*. <http://raharjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/>, diakses tanggal 22 April 2013.
- Bawaslu: Terjadi 7520 Pelanggaran di Pileg 2014*, Laporan Bawaslu pada Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR RI tanggal 21 Mei 2014. <http://www.rumahpemilu.org/in/read/5900/Bawaslu-Terjadi-7520-Pelanggaran-di-Pileg-2014>, diakses tanggal 4 Oktober 2014.

Bawaslu Sampaikan Laporan Pengawasan ke DPD RI, Laporan Bawaslu pada Rapat Dengar Pendapat dengan DPD tanggal 13 Mei 2014. <http://www.bawaslu.go.id/node/725>, diakses tanggal 4 Oktober 2014.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5, LN No. 77 tahun 1986. TLN No. 3344.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU No. 8, LN No. 117 tahun 2012. TLN No. 5316.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9, LN No. 35 tahun 2004. TLN No. 4380.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia*. UU No. 37, LN No. 139 tahun 2008. TLN No. 4899.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51, LN No. 160 tahun 2009. TLN No. 5079.
- Peraturan KPU No. 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.
- Peraturan Bawaslu No. 14 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Mahkamah Agung No. 6 tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu.
- Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah.

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN