

## PELANGGARAN ADMINISTRASI DALAM PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA TAHUN 2020

Budiman N.P.D Sinaga<sup>1</sup>, Johnson Pasaribu<sup>2</sup>, Jherry Napitupulu<sup>3</sup>  
Magister Ilmu Administrasi Universitas HKBP Nommensen, Medan  
budiman.sinaga@uhn.ac.id

### Info Artikel

Diterima : 10 April 2021

Revisi : 28 Mei 2021

Terbit : 28 Juni 2021

### Key words:

Administrative, constitution, election.

### Kata Kunci:

Administrasi, konstitusi, pemilihan

### Corresponding Author:

Budiman N.P.D Sinaga,

Email:

budiman.sinaga@uhn.ac.id

### Abstract

In the Constitution of the Republic of Indonesia 1945 it was stated that the election of regional heads was conducted democratically. As the implementation of the provision has been applied various laws and regulations but until now there are still various problems. Therefore, it is necessary to conduct research on the problems in the regional head election. Research was conducted on legislation and decisions. Based on the research can be known that in the Regional Head Election found also administrative violations. In resolving administrative violations, the role of administrative science is very important especially regarding evidence and evidence. Therefore, election organizers need to be equipped with administrative capabilities in order to prevent and resolve violations appropriately.

### Abstrak

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dinyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis. Sebagai pelaksanaan ketentuan itu telah diberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan tetapi sampai sekarang masih muncul berbagai masalah. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian mengenai permasalahan dalam Pemilihan Kepala Daerah. Penelitian dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan putusan. Berdasarkan penelitian dapat diketahui bahwa dalam Pemilihan Kepala Daerah ditemukan juga pelanggaran administrasi. Dalam penyelesaian pelanggaran administrasi maka peran ilmu administrasi sangat penting terutama menyangkut alat bukti dan barang bukti. Oleh karena itu, para pelaksana pemilihan perlu dilengkapi dengan kemampuan administrasi agar dapat mencegah dan menyelesaikan pelanggaran dengan tepat.

## PENDAHULUAN

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ditentukan sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 di atas disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Perhatikan pemakaian ungkapan "pemerintah daerah". Pemerintah daerah (tanpa akhiran "an"), dimaksudkan sebagai pemegang atau yang menjalankan kekuasaan eksekutif yaitu kepala daerah dan jajarannya.<sup>1</sup> Kata-kata lain yang perlu diperhatikan adalah "secara demokratis". Kata-kata "secara demokratis" tidak harus berarti melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan umum saja melainkan dapat juga melalui cara-cara lain termasuk pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu cara Pemilihan Kepala Daerah melalui pemilihan langsung yang berlaku sekarang dan cara Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD yang berlaku pada masa lalu dapat dikatakan tidak ada yang bertentangan dengan ketentuan UUD 1945.

Sejak beberapa tahun lalu sampai sekarang media massa hampir setiap hari memberitakan perilaku menyimpang dari Kepala Daerah ataupun anggota DPRD, entah dalam kasus *money politic* dalam Pemilihan Kepala Daerah, pembahasan laporan pertanggungjawaban, korupsi dana APBD, penjualan aset-aset Pemerintah Daerah, ataupun dalam kasus-kasus lain.<sup>2</sup> Perilaku menyimpang dari Kepala Daerah dan anggota DPRD itu diduga berkaitan erat dengan Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD. Kenyataan ini telah memunculkan pemikiran agar Kepala Daerah tidak dipilih oleh DPRD melainkan dipilih langsung oleh rakyat.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi berbagai penyimpangan di atas terutama berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah, antara lain melalui perubahan peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Kepala Daerah telah dilakukan berkali-kali bahkan dalam kurun waktu yang sangat singkat. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hal.38.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 187.

Walikota menjadi Undang-Undang yang baru berlaku beberapa bulan telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota padahal Undang-Undang ini pun belum lama berlaku sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan Kepala Daerah telah dimuat berbagai sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pihak-pihak atau orang yang melanggar terutama bagi peserta dan penyelenggaraan pemilihan umum. Akan tetapi, pada kenyataannya berbagai sanksi termasuk sanksi pidana belum membuat berbagai pihak yang terlibat dalam Pemilihan Kepala Daerah menaati berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah. Tidak heran jika hampir pada setiap Pemilihan Kepala Daerah dapat ditemukan kasus-kasus hukum baik pidana, perdata, administrasi, maupun bidang hukum yang lain.

Mengenai Pemilihan Kepala Daerah sampai saat ini masih saja ada perdebatan mengenai, apakah Pemilihan Kepala Daerah termasuk pemilihan umum atau tidak? Perdebatan muncul karena ketentuan dalam UUD 1945 dipandang tidak tegas. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Kebanyakan berpendapat Pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis. Paling tidak ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>3</sup> Akan tetapi permasalahan seputar Pemilihan Kepala Daerah ternyata masih saja ada walaupun telah dilakukan secara langsung bahkan lebih banyak daripada ketika dilakukan secara tidak langsung atau melalui DPRD.

Sehubungan dengan uraian di atas dipandang perlu untuk melakukan penelitian berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah dengan judul "Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020." Adapun permasalahan yang hendak dijawab melalui penelitian ini adalah apakah yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.

## METODE PENELITIAN

### Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami pelanggaran administrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.

### Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat dimanfaatkan secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan akan memperkaya teori-teori yang sudah ada di bidang hukum dan administrasi mengenai pemilihan umum. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan akan dapat dimanfaatkan secara langsung untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada masa yang akan datang.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 204.

## Bahan Penelitian

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan primer, sekunder, maupun tersier. Penelitian tidak hanya dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan melainkan buku-buku dan bahan lain sepanjang berkaitan dengan pemilihan umum melalui pendekatan kasus dan Undang-Undang. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan mengkaji kasus-kasus yang berkaitan dengan pemilihan umum. Sementara itu, pendekatan Undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum. Bahan-bahan yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dan kuantitatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pemilihan Umum

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan kegiatan yang lazim dilaksanakan di negara-negara demokrasi untuk memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan tertentu terutama lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif. Dalam perkembangannya Pemilu tidak hanya dalam rangka memilih anggota lembaga legislatif melainkan lembaga eksekutif juga. Padahal semula Pemilu hanya untuk memilih anggota legislatif kemudian mereka inilah yang akan memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan di lembaga eksekutif.

Seiring dengan perkembangan negara maka Pemilu tidak hanya dalam rangka mengisi keanggotaan lembaga legislatif dan eksekutif tingkat pusat melainkan daerah juga. Oleh karena itu, Pemilu tidak lagi hanya dilakukan secara nasional mencakup seluruh negara melainkan per wilayah atau daerah tertentu juga. Pelaksanaan masing-masing pemilu itu dapat dilakukan secara bersama-sama atau serentak maupun berbeda-beda untuk setiap lembaga dan daerah.

Dalam rangka mengupayakan pelaksanaan pemilu yang baik diperlukan peraturan perundang-undangan. Pada umumnya ahli hukum sependapat bahwa peraturan hukum yang dinilai ideal dan *perfect* (sempurna) itu ialah jika memenuhi 3 (tiga) macam syarat sekaligus fungsi yang berikut ini:

- 1) Peraturan hukum itu memberi kepastian hukum (*rechtszekerheid, law certainty, rechtsmassigheid*).
- 2) Peraturan hukum itu memberi keadilan (*rechtsegerechtigheid, justice, rechtszerechtigheid*).
- 3) Peraturan hukum itu mendatangkan kemandatan (*utiliteit, utilitat, utility*).<sup>4</sup>

Semua peraturan perundang-undangan dapat dikatakan telah diupayakan agar memenuhi syarat-syarat tersebut tetapi pada kenyataannya selalu saja masih mengandung kekurangan bahkan kesalahan. Oleh karena itu, dimungkinkan perubahan bahkan pergantian peraturan perundang-undangan supata lebih baik sehingga tidak menimbulkan masalah.

### Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum

Pemilu sesungguhnya bukan hanya berupa pemilihan atau bahkan pencoblosan suara melainkan serangkaian tahapan kegiatan yang panjang, baik sebelum maupun setelah pencoblosan suara. Sepanjang tahapan itu terbuka kemungkinan terjadi sengketa atau terjadi sengketa Pemilu. Sengketa dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara pemilu maupun pihak-pihak lain yang terlibat dalam kegiatan Pemilu.

Secara umum peserta Pemilu adalah Partai Politik atau gabungan partai politik. Akan tetapi dalam beberapa Pemilu dimungkinkan juga selain Partai Politik sebagai peserta seperti golongan tertentu bahkan

<sup>4</sup> M Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Bandung: Mandar Maju, 2014, hal.24.

perorangan. Pemilu yang diikuti peserta perorangan antara lain dalam pemilihan senat dan pemilihan Presiden yang dikenal sebagai calon independen. Kemungkinan calon perorangan ini kemudian diikuti juga dalam pemilihan lain termasuk Pemilihan Kepala Daerah.

Penyelesaian sengketa Pemilu dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga penegak hukum yang sudah ada seperti Polisi, Jaksa, dan Hakim. Selain itu penyelesaian sengketa dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dapat dikategorikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu atau lembaga-lembaga penyelesaian sengketa yang khusus diadakan dalam rangka Pemilu.

Secara umum sengketa hukum mencakup bidang hukum pidana, perdata, dan tata usaha negara atau administrasi. Sengketa dalam Pemilu juga dapat dikatakan mencakup bidang hukum pidana, perdata, administrasi. Dalam hal ini suatu sengketa di bidang tertentu dapat saja berkaitan dengan bidang-bidang lain juga sehingga penyelesaian sengketa juga dilakukan secara bersama-sama atau berkelanjutan.

### **Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota**

Dalam UUD dapat ditemukan berbagai pasal yang berkaitan dengan Pemilu. Dalam Pasal Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karena rakyat yang memegang kedaulatan maka kedaulatan itu harus diwujudkan dalam memilih orang-orang yang akan memegang jabatan-jabatan tertentu melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Kemudian Pasal 6A yang berbunyi:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Berdasarkan ketentuan di atas maka Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Selanjutnya dalam Pasal 22E disebutkan pula sebagai berikut:
  - (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
  - (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  - (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
  - (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Menurut ketentuan di atas Pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Penggunaan istilah demokratis membuka kemungkinan dipilih secara langsung atau tidak langsung. Ketentuan ini berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang secara tegas menghendaki pemilihan secara langsung. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sudah mengalami perubahan berkali-kali.

Sementara itu dalam Pasal 24C ayat (1) disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Ketentuan ini berkaitan dengan Pemilu terutama mengenai pembubaran partai politik dan perselisihan hasil Pemilu.

### **Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota**

Sebagaimana telah disampaikan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota telah berulang kali dilakukan perubahan. Oleh karena itu, dapat ditemukan berbagai istilah berkaitan dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, antara lain Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), pemilihan umum kepala daerah (pemilukada), atau Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dalam tulisan ini istilah-istilah itu masih digunakan terutama jika mengutip peraturan perundang-undangan atau pendapat.

Sehubungan dengan perubahan peraturan perundang-undangan itu maka dinamika perkembangan pembangunan hukum tentang pemilihan umum kepala/wakil kepala daerah di Indonesia, sangat dinamis, mengingat terjadinya perubahan ketentuan dimaksud dari waktu ke waktu, periode ke periode, berkembang sangat dinamis, mengikuti perkembangan zaman.<sup>5</sup> Perubahan peraturan perundang-undangan seiring dengan perkembangan zaman memang tidak dilarang tetapi harus dilakukan secara berhati-hati karena dapat mengurangi bahkan menghilangkan kepastian hukum. Terbuka kemungkinan berdasarkan satu peraturan perundang-undangan seseorang dapat menjadi Gubernur tetapi setelah ada perubahan bisa saja dia menjadi tidak memenuhi syarat. Hal-hal semacam ini perlu dihindari agar nasib rakyat tidak terombang-ambing. Barangkali hal ini yang menyebabkan dalam beberapa kali pemilihan di beberapa daerah hanya ada satu pasangan. Padahal meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara tetap

---

<sup>5</sup> Marulak Pardede, Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah (*Legitimacy of Regional Head/Deputy Head Election in The Regional Autonomous Administration System*), Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018: 145.

merupakan hal yang harus dikerjakan karena hak pilih masyarakat merupakan kedaulatan rakyat yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi.<sup>6</sup> Adapun kerangka Hukum Pemilu adalah<sup>7</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 18, 22 E, dan Pasal 24C.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.
4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum.
5. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum.
6. Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.
7. Peraturan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Nomor 5 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota (Sentra GAKKUMDU).
8. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
9. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan satu pasangan calon.
10. Peraturan Perundang-undangan terkait lainnya, antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), UU Aparatur Sipil Negara (ASN), UU TNI/POLRI, UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP), UU Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan maupun berurusan dengan pelaksanaan pemilu atau pemiluada.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas pelanggaran Pemiluada dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Pelanggaran Administrasi Pemiluada.
2. Tindak Pidana Pemiluada.
3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemiluada.
4. Pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya (di luar UU Pemiluada).

Selain 4 (empat) jenis pelanggaran Pemiluada di atas, dalam penegakan hukum Pemiluada juga dikenal istilah Sengketa Pemilihan.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Wafia Silvi Dhesinta, Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015). *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4 No. 1 Juni 2016. P-ISSN: 2356-1440. E-ISSN: 2502-230X, hal.102.

<sup>7</sup> Herdi Munte, *Pengantar Pelanggaran dan Sengketa Hukum Pemiluada (Teori dan Praktek)*, Medan: Enam Media, 2020, hlm. 10-11.

<sup>8</sup> Herdi Munte, *Pengantar Pelanggaran dan Sengketa Hukum Pemiluada (Teori dan Praktek)*, Medan: Enam Media, 2020, hlm. 50.

Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran ketentuan, tata cara, prosedur, mekanisme yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 2015 jo UU No. 8 Tahun 2015 jo UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota maupun pelanggaran terhadap ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU terkait penyelenggaraan Pemilu yang BUKAN merupakan ketentuan tindak pidana Pemilu dan kode etik penyelenggara Pemilu.

Pada peristiwa/pelanggaran hukum Pemilu maka pihak yang melanggar disebut sebagai Terlapor. Dalam pelanggaran administrasi pihak yang diposisikan sebagai Terlapor adalah:

- 1) Penyelenggara Pemilu.
- 2) Pasangan calon.
- 3) Tim kampanye.
- 4) Masyarakat/Pemilih.

Pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya yang dilakukan secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM). Dalam Pemilu juga dikenal pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya yang dilakukan secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM). Yang menjadi obyek pelanggaran administrasi ini adalah perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM).

Selanjutnya akan dikemukakan beberapa hal yang diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Nomor 13 tahun 2017 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan dan/atau Menjanjikan Uang atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Objek pelanggaran administrasi meliputi perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Terlapor dalam dugaan pelanggaran administrasi terdiri atas:

- a. aparat pemerintah;
- b. penyelenggara pemilihan;
- c. Calon Gubernur dan/atau Calon Wakil Gubernur;
- d. Calon Bupati dan/atau Calon Wakil Bupati;
- e. Calon Wali Kotadan/atau Calon Wakil Wali Kota;
- f. tim Kampanye;
- g. relawan pasangan calon;
- h. anggota partai politik;
- i. ketua, wakil ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
- j. ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- k. gubernur, deputi gubernur senior, dan deputi gubernur Bank Indonesia;
- l. direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah;
- m. pejabat negara bukan anggota partai politik yang menjabat sebagai pimpinan di lembaga nonstruktural;



- n. orang perseorangan; dan/atau badan hukum;  
Sementara itu aparat pemerintah terdiri atas:
- a. pegawai negeri sipil;
  - b. anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - c. pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja;
  - d. kepala desa/lurah atau sebutan lainnya;
  - e. kepala dusun atau sebutan lainnya;
  - f. rukun tetangga atau rukun warga; dan/atau
  - g. pegawai pemerintah atau pejabat yang diangkat dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan serta dibiayai dengan keuangan negara.

Adapun Penyelenggara Pemilihan terdiri atas:

- a. anggota KPU, KPU/KIP Provinsi/Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, serta jajaran sekretariat KPU sesuai dengan tingkatannya;
- b. anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panitia Pengawasan Pemilihan Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara, serta jajaran sekretariat Pengawas Pemilihan sesuai dengan tingkatannya; dan
- c. anggota dan sekretariat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum dan tim pemeriksa daerah.

Tim kampanye terdiri atas:

- a. ketua dan anggota tim kampanye;
- b. tim pemenang, relawan pasangan calon, atau sebutan lain;
- c. partai pengusung dan partai pendukung pasangan calon baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; dan
- d. organisasi sayap partai politik pengusung dan partai politik pendukung pasangan calon.

Relawan pasangan calon merupakan kelompok orang yang melakukan kegiatan/aktivitas untuk mendukung pasangan calon tertentu secara sukarela dalam Pemilihan. Orang perseorangan merupakan orang perorangan yang terlibat dalam kegiatan Pemilihan. Badan hukum merupakan badan hukum yang terlibat dalam kegiatan Pemilihan meliputi:

1. badan usaha milik negara/daerah;
2. perseroan terbatas;
3. yayasan; dan
4. koperasi, yang didirikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal terlapor merupakan tim kampanye, relawan pasangan calon, anggota partai politik, orang atau badan hukum dan/atau penyelenggara pemilihan, calon/pasangan calon dapat menjadi pihak terkait dalam sidang pemeriksaan laporan dugaan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif. Alat bukti dapat berupa: keterangan saksi; surat atau tulisan; petunjuk; dokumen elektronik; keterangan pelapor atau keterangan terlapor dalam sidang pemeriksaan; dan/atau keterangan ahli.

Alat bukti keterangan saksi merupakan keterangan yang diberikan oleh seseorang yang melihat, mendengar secara langsung dan/atau mengalami terjadinya peristiwa pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif. Alat bukti surat atau tulisan sendiri atas dokumen hasil pengawasan Pengawas Pemilihan dan/atau dokumen tertulis lainnya, yang tidak terbatas pada akta saja. Alat bukti ini dituangkan dalam bentuk salinan yang dibubuhi materai secukupnya pada setiap dokumen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Alat bukti dapat ditunjukkan dan dilampirkan dalam bentuk salinan oleh Pengawas Pemilihan dalam pemeriksaan atas permintaan majelis pemeriksa. Alat bukti petunjuk merupakan perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan pelanggaran itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif.

Alat bukti dokumen elektronik merupakan setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.

Alat bukti keterangan pelapor atau terlapor merupakan keterangan pelapor atau terlapor yang disampaikan secara langsung atau melalui kuasanya dalam sidang pemeriksaan laporan dugaan pelanggaran administrasi. Alat bukti keterangan ahli merupakan keterangan yang disampaikan pada pemeriksaan oleh seseorang sesuai dengan kompetensi dan keahliannya.

Barang bukti merupakan barang atau benda bergerak yang seluruhnya atau sebagian diperoleh, dan/atau telah dipergunakan sebagai alat, dan/atau yang berkaitan dengan peristiwa pelanggaran administrasi yang diperlukan dalam pemeriksaan di Bawaslu atau Bawaslu Provinsi guna menunjang alat bukti, memperjelas, dan membuktikan suatu peristiwa pelanggaran administrasi.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa pelanggaran administrasi bukan hal yang sepele sehingga perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh juga. Dalam hal ini peranan Ilmu Administrasi sangat penting terutama menyangkut alat bukti dan barang bukti berupa dokumen-dokumen administrasi.

Pada dasarnya, kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik.<sup>9</sup> Kebijakan publik yang dilakukan petahana selama menjabat, menjadi salah satu ukuran yang menentukan kemenangannya dalam pilkada.<sup>10</sup> Oleh karena itu, kebijakan publik sering dianggap sebagai kampanye dari petahana yang mencalonkan lagi pada periode kedua. Dalam hal ini kebijakan publik itu dapat juga menjadi alasan bagi pemilih unruk tidak memilih karena menganggap kebijakan publik yang diambil petahana tidak sesuai.

Dalam beberapa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota beberapa orang gagal dikarenakan tidak memenuhi syarat administrasi seperti ijazah. Padahal mereka tentu sudah melalui tahap penyaringan di parpai politik. Oleh karena itu, partai politik pengusung

<sup>9</sup> Muchsan dan Fadilah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik* Malang: Universitas Sunan Giri Surabaya bekerja sama dengan Averroes Press, 2015, hal.37.

<sup>10</sup>Suyatno, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1 (2) (2016), hal. 226.

sebelum mendaftarkan calonnya ke KPU harus telah menemukan pasangan calon yang kapabel dan akuntabel disamping tingkat elektabilitas memadai.<sup>11</sup>

Selama ini perhatian masyarakat lebih tertuju kepada pelaksana dan peserta padahal banyak pihak yang terlibat dalam Pemilu. Bagi pihak-pihak lain di luar penyelenggara pemilu maupun pemilukada yang terbukti melakukan pelanggaran perlu diterapkan sanksi yang tegas sehingga diharapkan mampu memberikan efek jera bagi para pelakunya maupun pihak-pihak yang ingin melakukan pelanggaran serupa.<sup>12</sup>

Dari perspektif demokrasi, sebenarnya Pemilukada sangat baik secara substantif bagi perkembangan demokrasi. Akan tetapi, realitas umum mengatakan bahwa Pemilukada belum mampu menjamin terwujudnya demokrasi bahkan cenderung mendistorsi demokrasi. Terbukti dalam implementasinya, Pemilukada menghasilkan berbagai persoalan yang justru cenderung mencederai demokrasi.<sup>13</sup> Salah satu upaya yang strategis dalam memperbaiki penyelenggaraan pilkada adalah dengan melakukan penguatan fungsi pengawasan.<sup>14</sup>

Proses demokrasi yang sedang berjalan masih banyak dipandang sebatas tatanan aturan dan mekanisme semata, tetapi belum sepenuhnya mewujudkan pemerintahan yang benar-benar aspiratif dan membuka ruang partisipasi rakyat secara luas. Oleh karena itu, demokrasi yang telah berhasil diwujudkan itu sering disebut sekadar demokrasi mekanis, belum mencapai demokrasi substantif.<sup>15</sup>

Dalam hasil kajian yang dilakukan oleh para ilmuwan di bidang Administrasi Publik, menurut Wempy Banga perlu dijadikan sebagai suatu tantangan yang harus diatasi dalam rangka mewujudkan tatanan Administrasi Publik kontemporer di masa depan antara lain sistem rekrutmen bakal calon dan calon Presiden/Wakil Presiden, Anggota DPR pusat, termasuk bakal calon dan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota perlu diatur dalam regulasi yang terkait agar sejak awal dilakukan seleksi oleh lembaga independen yang diformalkan.<sup>16</sup>

Dalam mencari format sistem pilkada langsung tampaknya tidak sekali jadi. UU tentang Pemilihan Kepala Daerah kerap mengalami bongkar pasang dengan melakukan beberapa kali revisi. Bahkan, karena pilkada secara langsung dianggap telah terjadi *money politics* dan banyak kepala daerah yang menjadi tersangka, ada keinginan kuat agar Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan kepada DPRD. Tentu saja rakyat menolak keinginan mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah kepada DPRD tersebut.<sup>17</sup>

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dapat diketahui bahwa dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 ditemukan juga

<sup>11</sup> Affan Sulaeman, Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah, *CosmoGov*, Vol.1 No.1, April 2015, hal.23.

<sup>12</sup> Tarma Sartima, "Menyoal Kode Etik Penyelenggara ataukah Penyelenggaraan Pemilu?", dalam Anna Erliyana (penyunting), *Problematika Pemilukada Serentak 2016*, Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), 2016, hal. 255.

<sup>13</sup> Konpress, *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012

<sup>14</sup> Marzuki Lubis, "Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Berkualitas melalui Penguatan Fungsi Pengawasan", dalam Eka N.A.M Sihombing & Ali Marwan Hsb, *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia, Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof.Dr.M Sally Lubis.S.H.*, Medan: Enam Media, 2020, hal.939.

<sup>15</sup> Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hal.43.

<sup>16</sup> Wempy Banga, *Kajian Administrasi Publik Kontemporer, Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Gaya Media, 2018, hal.175.

<sup>17</sup> Lili Romli, Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal Direct Local Election, Single Candidate and The Future of Local Democracy, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 2, Desember 2018, hal. 158.

pelanggaran administrasi. Dalam penyelesaian pelanggaran administrasi maka peran ilmu administrasi sangat penting terutama dalam hal alat bukti dan barang bukti. Oleh karena itu, para pelaksana pemilihan perlu dilengkapi dengan kemampuan administrasi agar dapat mencegah dan menyelesaikan pelanggaran dengan tepat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Banga, Wempy, 2018., *Kajian Administrasi Publik Kontemporer, konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Gaya Media.
- Dhesinta, Wafia Silvi, 2016., *Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015)*, Jurnal Cita Hukum. Vol. 4 No. 1 Juni 2016. P-ISSN: 2356-1440. E-ISSN: 2502-230X.
- Gaffar, Janedjri M. 2012., *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Huda, Ni'matul, 2005., *Otonomi Daerah. Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Konpress. 2012., *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Lubis, M Sally Lubis, 2014., *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Bandung: Mandar Maju.
- Lubis, Marzuk. 2020., "Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Berkualitas melalui Penguatan Fungsi Pengawasan", dalam Eka N.A.M Sihombing & Ali Marwan Hsb, Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia, Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof.Dr.M Sally Lubis,S.H., Medan: Enam Media.
- Mana, Bagir. 2004., *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Muchsan & Fadilah Putra, 2005., *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Universitas Sunan Giri Surabaya bekerja sama dengan Averroes Press.
- Munte, Herdi Munte. 2020., *Pengantar Pelanggaran dan Sengketa Hukum Pemilukada (Teori dan Praktek)*, Medan: Enam Media.
- Pardede, Marulak. 2018., *Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah (Legitimacy of Regional Head/Deputy Head Election in The Regional Autonomous Administration System)*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018.
- Romli, Lili Romli. 2018., *Pilkada langsung, calon tunggal, dan masa depan demokrasi lokal direct local election, single candidate and the future of local democracy*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 15, No. 2, Desember 2018.
- Sarlina, Tarma Sartima, 2016., "Menyoal Kode Etik Penyelenggara atukah Penyelenggaraan Pemilu?", dalam Anna Erliyana (penyunting), *Problematika Pemilukada Serentak 2016*, Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
- Sulaeman, Affan. 2015., *Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah*, CosmoGov, Vol.1 No.1, April 2015.
- Suyatno, 2016., *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1 (2) (2016).

## Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan satu pasangan calon.

Peraturan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Nomor 5 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota (Sentra GAKKUMDU).

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Nomor 13 tahun 2017 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan dan/atau Menjanjikan Uang atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.