

DEKONSTRUKSI PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI YANG TERSTRUKTUR, SISTEMATIS DAN MASIF DALAM PILKADA

Aminuddin Kasim

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako Palu
aminkashukum@gmail.com

Supriyadi

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako Palu
supriyadi@untad.ac.id

Andi Intan Purnamasari

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako Palu
andi.intanpurnamasari@untad.ac.id

Abstract

Deconstruction is a thought based on the method of reading texts that are based on philosophical values, since the 2015-2020 regional elections there have been several problems in handling structured, systematic, and massive administrative offences by Bawaslu. This research is a normative juridical research by analysing the laws and regulations related to the simultaneous local elections. This study concludes that the presence of a structured, systematic, and massive concept in the simultaneous Pilkada is based on the concept that was born in the examination of the dispute over the election results by the Constitutional Court which was then normalized into the Pilkada Law. The handling of administrative violations that are structured, systematic, and massive is categorized as difficult to prove because it uses a cumulative element. Deconstruction is carried out by changing the element of evidence in handling TSM administrative violations with an alternative – cumulative element, with the provision that alternative evidence is carried out against acts of promising or giving money or other materials proven massively. This study also suggests making changes in the construction of norms governing structured, systematic, and massive administrative violations in the Pilkada Law by using alternative – cumulative elements to achieve justice.

Keywords: *deconstruction, systematic and massive structured (TSM), Bawaslu justice, local election.*

Intisari

Dekonstruksi merupakan suatu pemikiran yang berbasis pada metode membaca teks yang bertumpu pada nilai filosofis. Sejak Pilkada Tahun 2015-2020 terdapat beberapa problematika dalam penanganan pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif (TSM) oleh Bawaslu. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pilkada serentak. penelitian ini menyimpulkan bahwa hadirnya konsep terstruktur, sistematis dan masif pada Pilkada serentak didasarkan atas konsep yang lahir dalam pemeriksaan sengketa hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi

yang kemudian dinormakan ke dalam UU Pilkada. Penanganan pelanggaran Administrasi terstruktur, sistematis dan masif terkategori sulit dibuktikan karena menggunakan unsur kumulatif. Dekonstruksi dilakukan dengan mengubah unsur pembuktian dalam penanganan pelanggaran administrasi TSM dengan unsur alternatif-kumulatif, dengan ketentuan pembuktian secara alternatif dilakukan terhadap perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya terbukti secara masif. Penelitian ini juga menyarankan agar melakukan perubahan dalam konstruksi norma yang mengatur pelanggaran administrasi terstruktur, sistematis dan masif di dalam UU Pilkada dengan menggunakan unsur alternatif-kumulatif sehingga dapat mewujudkan keadilan.

Kata Kunci: dekonstruksi, terstruktur sistematis dan masif (TSM), Bawaslu, keadilan, Pilkada.

A. Pendahuluan

Demokrasi¹ (pemilihan umum/pemilu) di Indonesia tumbuh seiring dengan pertumbuhan sistem ketatanegaraan, demokrasi Indonesia mengalami puncak kematangan ketika dilaksanakannya pemilu² dan Pilkada secara langsung. Tidak hanya berhenti sampai pada titik itu saja, demokrasi Indonesia terus bergerak maju dengan diterapkannya sistem pemilu dan Pilkada serentak. Pelaksanaan Pilkada serentak merupakan salah satu bukti autentik bergeraknya demokrasi lokal. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 kita mengenal dan menjalankan secara konstitusional Pilkada serentak yang pertama dimulai pada tahun 2015. konsep tersebut kemudian dikonkretkan dalam bentuk hukum formil yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU Pilkada). Berbeda dengan UU sebelumnya yang mengatur Pilkada dilaksanakan tidak secara serentak, UU Pilkada saat ini mengatur pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara

1 Sean Ingham, "Representative Democracy and Social Equality," *American Political Science Review* (October 5, 2021): 1–13.

2 Netina Tan, "Electoral Management of Digital Campaigns and Disinformation in East and Southeast Asia," *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 2 (June 1, 2020): 214–239.

serentak.³

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia kembali menunjukkan kemajuan dengan dilaksanakannya Pilkada Serentak Tahun 2015, 2017, 2018, dan kini memasuki pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020. Awalnya Pilkada dilakukan secara sendiri-sendiri di tiap daerah sesuai dengan jadwal periode kepemimpinan kepala daerah. Pilkada Serentak 2020 adalah Pilkada serentak gelombang ke-4 setelah Pilkada Serentak Gelombang Pertama (2015), Pilkada Serentak Gelombang Ke dua (2017), dan Pilkada Serentak Gelombang Ke tiga (2018).

Meskipun konsep dan praktik demokrasi di Indonesia telah mengalami perkembangan yang pesat, termasuk perkembangan demokrasi local melalui pelaksanaan Pilkada serentak, namun problematika yang hadir serta mewarnai perjalanan penyelenggaraan Pilkada tidak mengalami perubahan yang cukup signifikan. Problematika yang dimaksud adalah berkaitan dengan pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada.⁴

Secara garis besar, kita mengenal rumpun pelanggaran dalam pilkada meliputi pelanggaran administrasi, pidana, etikadan hukum lainnya. Dari sekian jenis pelanggaran dalam Pilkada, satu hal yang menarik dicermati mengenai pelanggaran administrasi yang terjadi secara TSM. Pelanggaran ini telah terjadi sejak Pilkada serentak Tahun 2015 sampai dengan Pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2020. Menariknya pelanggaran administrasi ini karena memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda dari administrasi biasa. Ciri dan karakteristik tersebut tampak pada mekanisme pembuktian dan sanksi yang dijatuhkan jika terbukti melakukan pelanggaran administrasi TSM. Dalam ketentuan UU Pilkada Pasal 135A ayat (1) menegaskan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Konsepsi ketentuan Pasal 135A ayat (1) kemudian dikonkretkan ke dalam

3 Supriyadi dan Aminuddin Kasim, “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (September 2020): 688.

4 Michael Pal, “Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada,” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 2 (June 1, 2020): 200–213. \\uc0\\u8221 {} {} Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy} 19, no. 2 (June 1, 2020

bentuk Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (Perbawaslu TSM).

Peraturan Bawaslu yang terkait dengan pelanggaran TSM sebagai bentuk aturan teknis dalam penyelesaian pelanggaran administrasi TSM yang digunakan oleh Bawaslu tingkat provinsi. Kehadiran Perbawaslu TSM diorientasikan untuk menghadirkan dimensi keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada serentak. Keadilan menjadi nilai yang ideal untuk dituju, mengingat satu dari sekian asas yang mendasari pelaksanaan Pilkada ialah asas adil. Adil tidak hanya sekedar dimaknai pada tataran konseptual semata melainkan nilai adil harus menjadi bagian yang tidak bisa dilepaskan dalam penyelenggaraan Pilkada, tak ada satu pun yang bisa membantah jika ada yang berdalil bahwa keadilan adalah mahkota Pilkada, dan Pilkada ialah keadilan itu sendiri. Oleh karena itu, segala aktivitas yang berujung pada dimensi hadirnya ketidakadilan dalam penyelenggaraan Pilkada wajib untuk diselesaikan termasuk pelanggaran administrasi TSM.

Pelanggaran administrasi TSM tergolong dalam jenis pelanggaran yang sangat berat, mengingat pelanggaran ini dapat melibatkan penyelenggara dan aparatur sipil negara yang idealnya diharapkan bertindak independen. Di samping itu, dalam praktek selama ini banyak fakta yang menunjukkan bahwa para calon melakukan segala cara termasuk transaksi money politic untuk mendapatkan suara. Idealnya Pilkada merupakan ajang untuk melakukan evaluasi serta memilih pemimpin untuk satu periode masa jabatan, olehnya dibutuhkan proses yang baik sehingga menghasilkan output yang baik pula. Pembiaran terhadap pelanggaran administrasi TSM merupakan salah satu bentuk menghadirkan proses penyelenggaraan Pilkada serentak yang tidak baik dan berintegritas.

Dalam Perjalanan Pilkada serentak sejak Tahun 2015 (gelombang pertama) sampai dengan Tahun 2020 (gelombang keempat), Bawaslu menerima laporan terkait dengan pelanggaran administrasi TSM. Dalam catatan laporan

data Bawaslu Republik Indonesia dari sejak Pilkada serentak tahun 2015-2020 terdapat 20 kasus yang telah diperiksa dan diputus oleh Bawaslu tingkat provinsi. Dari 20 kasus tersebut hanya 1 kasus yang diputuskan oleh Bawaslu tingkat provinsi memenuhi unsur pelanggaran TSM yakni Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020,⁵ dan 19 di antaranya dinyatakan tidak memenuhi syarat. Jika dicermati konstruksi fakta hukum yang terungkap dalam persidangan pada Bawaslu Lampung memiliki kesamaan dengan fakta hukum yang terungkap pada pemeriksaan dari 19 kasus TSM yang dinyatakan tidak memenuhi syarat. Dapat diambil contoh dari pelanggaran administrasi TSM yang ditangani oleh Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah.

Dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah terhadap laporan pelanggaran administrasi TSM yang terjadi pada Pilkada di Kabupaten Banggai Kepulauan dan Kabupaten Buol terungkap beberapa fakta yang menunjukkan adanya perbuatan yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih. Akan tetapi fakta tersebut tidak cukup untuk menjatuhkan sanksi berupa pembatalan kepada pasangan calon, mengingat unsur dalam pembuktian TSM cukup sulit, di samping itu pula sifat dalam konstruksi UU Pilkada juga menggunakan sifat kumulatif. Tampaknya narasi fenomena tergambar menunjukkan adanya perbedaan dalam hal penafsiran terkait dengan fakta terhadap satu peristiwa.⁶ Hal tersebut terkonfirmasi dengan adanya cara pandang yang tidak sama terhadap konsep TSM.

Dalam UU Pilkada, jenis perbuatan pelanggaran administrasi TSM ialah berupa tindakan yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih, sehingga di samping perbuatan ini berdimensi pelanggaran

5 Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor: 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 terkait Laporan Dugaan Pelanggaran TSM dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung Tahun 2020.

6 Istilah perilaku adjudikasi (adjudication behavior) beranjak dari konsep dasar behavior (perilaku) yang bertumpuh pada perilaku hukum. perilaku adjudikasi (adjudication behavior) digunakan sebagai istilah untuk melihat dan menilai cara pandang majelis pemeriksa khususnya pemeriksa pelanggaran administrasi TSM dalam melihat fakta dan aturan hukum yang terkait dengan pelanggaran TSM. perilaku adjudikasi (adjudication behavior) juga dapat digunakan untuk menilai kesamaan pandangan dalam memeriksa dan memutus pelanggaran TSM.

administrasi TSM juga berdimensi pelanggaran pidana pemilihan. Dengan dua skema penanganan ini juga menimbulkan problematika tersendiri, tidak jarang banyak kasus yang dijadikan bukti pada proses persidangan atau pembuktian dalam penanganan administrasi TSM ialah laporan atau temuan tindak pidana pemilihan yang telah dihentikan atau dinyatakan tidak memenuhi unsur tindak pidana pemilihan. Hal ini tentunya akan sangat menjadi penghambat dalam pembuktian administrasi TSM, sebab kualitas bukti yang dimasukkan akan menjadi sangat rendah nilainya karena di saat bersamaan proses penanganan tindak pidana pemilihan yang dilakukan oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dinyatakan tidak memenuhi unsur. Kemudian pemahaman yang berbeda terhadap unsur TSM juga terjadi di Bawaslu Provinsi yang menangani pelanggaran TSM, sebagai contoh dari 20 kasus yang ada, hanya 1 kasus yang dinyatakan memenuhi perbuatan administrasi TSM, sedangkan jika ditelisik terhadap perbuatan yang terjadi yang kemudian dikaitkan dengan fakta persidangan, ke semua kasus tersebut memiliki unsur yang sama dengan kasus yang ditangani oleh Bawaslu Lampung. Olehnya itu, tafsir terhadap unsur TSM harus diberi nilai kepastian.

Uraian narasi yang tergambar, menunjukkan adanya problematika yang mendasar terhadap penanganan pelanggaran administrasi TSM pada pelaksanaan Pilkada, terjadi pertentangan antara fakta dan norma. Untuk mengarahkan dan memfokuskan pembahasan pada bagian selanjutnya maka diperlukan pembatasan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini. Adapun rumusan masalahnya adalah: Pertama, Bagaimana Proses institusional konsep TSM dalam Pelanggaran Pilkada? Kedua, Bagaimana dinamika penerapan ketentuan Pelanggaran Administrasi TSM dalam Pilkada? Ketiga, Bagaimanakah merumuskan kembali konsep TSM sehingga dapat memberikan keadilan dalam Pilkada? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau juga dikenal dengan penelitian doktrinal,⁷ yang menggunakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai sumber data utama. Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang

7 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum : Edisi Revisi*, (Jakarta : Kencana, 2005), 133.

terkait dengan Pilkada. adapun bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku, jurnal, artikel, serta dokumen lain yang berkaitan dengan konsep dan teori TSM. untuk bahan hukum tersier, digunakan kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia. Berbagai data akan dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan data bersifat deskriptif-analitis.

B. Putusan Mahkamah Konstitusi: Institusional Konsep TSM dalam Pilkada

Kehadiran konsep pelanggaran yang bersifat, terstruktur, sistematis dan masif (TSM) dalam Pilkada pada dasarnya merupakan penegasan terhadap pelanggaran Pemilu yang terungkap dalam persidangan Mahkamah Konstitusi (MK). Untuk menemukan sejarah dinamika lahirnya doktrin TSM, maka sesungguhnya justru harus mengacu pada putusan-putusan MK yang dapat menjelaskan sejarah perkembangan konsep pelanggaran TSM dalam putusan-putusan MK terdahulu dan sampai menjadi yurisprudensi saat ini. Doktrin pelanggaran Pemilu TSM mulai dikenal dalam sistem hukum di Indonesia justru terjadi pada Pemilihan Kepada Daerah yakni Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Jawa Timur Tahun 2008. Dalam Putusan ini MK menyatakan bahwa Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan masif. Landmark decision inilah yang menjadi yurisprudensi dan rujukan bagi perkara-perkara Pemilu selanjutnya.⁸ Dasar pertimbangan MK mengakui telah terjadinya pelanggaran TSM yaitu pemikiran bahwa tidak boleh dibiarkannya keadilan prosedural (procedural justice) mengesampingkan keadilan substantif (substantive justice), karena telah nyata merupakan pelanggaran terhadap konstitusi.⁹

Pada awalnya, Mahkamah hanya berwenang mengadili sengketa “hasil pemilihan umum”. Namun dalam perkembangan saat persidangan berlangsung, ternyata terungkap pula sejumlah pelanggaran-pelanggaran pemilu yang

8 Muhammad Reza Winata, “*Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif*”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 4 (Desember 2020): 425.

9 *Ibid.*

secara luar biasa telah merusak sendi - sendi demokrasi yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang dalam Pemilukada diadopsi oleh Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 bahwa Pemilu harus dilaksanakan dengan Luber dan Jurdil. Jadi, bukan hanya pelanggaran pemilu bersifat insidental, individual, dan sporadis dalam batas-batas yang wajar masih dapat ditoleransi. Oleh karena itu, meskipun pelanggaran-pelanggaran Pemilu seharusnya menjadi kewenangan peradilan lain, namun Mahkamah pada akhirnya harus memeriksa pelanggaran-pelanggaran ini karena ternyata berbagai pelanggaran Pemilu/Pemilukada, baik administratif maupun pidana, yang bukan menjadi domain kewenangan MK untuk menanganinya, realitasnya tidak pernah secara tuntas dapat diselesaikan oleh institusi di luar MK yang mempunyai kewenangan, meskipun UU Pemilu Legislatif 2009 (UU 10/2008) dan UU Pemilu Presiden 2009 (UU 42/2008) telah memuat ketentuan bahwa berbagai pelanggaran pidana pemilu yang mempengaruhi hasil pemilu sudah harus selesai paling lambat 5 (lima) hari sebelum hasil pemilu ditetapkan (terkait Pemilukada malahan tidak memuat ketentuan seperti itu). Mungkin hal itu disebabkan oleh lemahnya berbagai peraturan perundang-undangan yang kurang/tidak memberikan “empowering” kepada institusi pengawasan Pemilu/Pemilukada, sehingga pengawasan Pemilu/Pemilukada terkesan tidak pernah efektif.¹⁰

Berdasarkan kenyataan objektif yang demikian, maka dapat dimengerti apabila MK kemudian mengembangkan suatu paradigma baru dalam menangani sengketa Pemilukada yang tidak semata-mata terpaku pada aspek kuantitatif, yakni angka-angka hasil penghitungan suara, melainkan juga pada aspek kualitatif pemilu, yakni proses-proses pemilu yang mempengaruhi kualitas pemilu “Luber dan Jurdil” yang berarti mau tidak mau atau tidak terhindarkan MK akan menilai berbagai dalil pemohon Pemilukada mengenai berbagai pelanggaran pemilu yang seharusnya sudah secara tuntas ditangani oleh institusi-institusi lain sebelum kasus dibawa ke MK. Dalam posisi ini, MK tidak akan menjalankan fungsi peradilan lain dalam memberikan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran administratif maupun pidana. Akan tetapi,

10 Abdul Mukhtie Fadjar, “Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif”, *Makalah* dalam Diskusi Terbatas, tanggal 23 Maret 2011 di Mahkamah Konstitusi.

pelanggaran-pelanggaran ini akan menjadi ukuran yang di pakai oleh MK untuk membatalkan hasil Pemilu karena apabila terbukti adanya pelanggaran bersifat terstruktur, sistematis, dan masif.

Berikut ini pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 tentang Pemilu Kabupaten Pandeglang:¹¹

“Bahwa berdasar pandangan dan paradigma yang dianut tersebut maka Mahkamah menegaskan bahwa pembatalan hasil Pemilu atau Pemilu karena pelanggaran-pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif sama sekali tidak dimaksudkan oleh Mahkamah untuk mengambil alih kewenangan badan peradilan lain. Mahkamah tidak akan pernah mengadili pelanggaran pidana atau administrasi dalam Pemilu atau Pemilu, melainkan hanya mengambil pelanggaran-pelanggaran yang terbukti di bidang itu yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu atau Pemilu sebagai dasar putusan tetapi tidak menjatuhkan sanksi pidana dan sanksi administrasi terhadap para pelakunya. Oleh sebab itu, setiap pelanggaran yang terbukti menurut Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan dijadikan dasar putusan pembatalan oleh Mahkamah tetap dapat diambil langkah hukum lebih lanjut untuk diadili oleh lembaga peradilan umum atau Peradilan Tata Usaha Negara sebab Mahkamah tidak pernah memutus dalam konteks pidana atau administratif...”

Berbagai putusan Mahkamah, setelah dilakukan penelusuran sejak tahun 2008 sampai dengan pertengahan tahun 2011, terdapat 32 perkara dikabulkan, 21 di antaranya karena terbukti adanya pelanggaran bersifat TSM. Setelah dilakukan penelusuran terhadap putusan MK tersebut, ternyata pelanggaran TSM yang membatalkan hasil Pemilu ada yang bersifat kumulatif. Artinya pelanggaran itu harus memenuhi ketiga unsur, yakni bersifat sistematis, terstruktur, dan masif dan ada juga yang bersifat alternatif, artinya hanya terpenuhi satu unsur saja dari ketiga unsur itu maka sudah cukup membatalkan hasil Pemilu.

Konsep TSM berangkat dari praktik dalam pengujian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh MK sejak tahun 2008.

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pandeglang, 4 November Tahun 2010.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa unsur TSM digunakan oleh MK untuk menilai perbuatan atau peristiwa yang terjadi dalam proses penyelenggaraan Pilkada yang memiliki dampak terhadap kualitas hasil. Pemberlakuan konsep TSM oleh MK dalam menilai perselisihan hasil dimaksudkan untuk mewujudkan nilai keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada, sehingga MK tidak hanya sebatas menilai angka-angka semata melainkan melihat proses yang terjadi dalam melahirkan angka tersebut.

Sejak pemberlakuan konsep TSM tersebut oleh MK, pembentuk Undang-Undang kemudian mengadopsi konsep TSM ke dalam bentuk penormaan UU Pilkada, sejak lahirnya UU Pilkada Tahun 2015 hingga perubahan terakhir tahun 2020 konsep TSM menjadi varian tersendiri dalam menilai pelanggaran administrasi.

C. Penanganan TSM Pilkada oleh Bawaslu

Setiap pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada serentak merupakan noda hitam yang akan merusak nilai dasar jika tak tertangani dengan baik. Perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya misalnya tergolong pada perbuatan yang sangat jahat (meskipun dalam UU Pilkada tidak menyebutkan demikian). Mengapa perbuatan itu tergolong pada rumpun sangat jahat dalam penyelenggaraan Pilkada karena mampu merusak nilai dasar (kemurnian suara) pemilih untuk menentukan pilihannya dalam bilik suara. Oleh karena perbuatan tersebut tergolong pada kejahatan maka di dalam UU Pilkada proses penanganannya pun dikonstruksikan ke dalam dua skema yakni pidana dan administrasi TSM. Secara spesifik terhadap pandangan skema pidana, maka unsur kesengajaan untuk membuktikan tindak pidana sangat berperan penting sebagai penentu sebuah pelanggaran Pilkada merupakan sebuah *strafbarfeith*. Dalam kacamata hukum pidana harus ada *reasoning* terhadap perbuatan sebagai bentuk *Wettwijks* dilakukan memenuhi unsur Terstruktur Sistematis dan Masif. Suatu perbuatan yang dianggap telah melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi pidana haruslah memenuhi dua unsur, yaitu unsur *actus reus* (*physical element*) dan unsur *mens rea* (*mental element*). *Actus reus* merupakan unsur suatu delik, sedangkan *mens rea*

merupakan pertanggungjawaban pembuat. Unsur *actus reus* adalah esensi dari kejahatan itu sendiri atau perbuatan yang dilakukan, sedangkan unsur *mens rea* adalah sikap batin pelaku pada saat melakukan perbuatan.¹²

Penjatuhan pidana terhadap seseorang tidak cukup hanya karena orang tersebut telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum walaupun perbuatannya telah memenuhi rumusan delik dalam undang-undang. Hal tersebut dikarenakan belum terpenuhinya syarat untuk penjatuhan pidana. Oleh karena itu, harus dilihat sikap batin (niat atau maksud tujuan) pelaku pada saat melakukan perbuatan yang bertentangan atau bersifat melawan hukum tersebut. *Asas actus non facit reum nisi mens sit rea* menyatakan bahwa suatu perbuatan tak dapat menjadikan seseorang bersalah bilamana maksudnya tak bersalah. Di beberapa negara, perbuatan dan sikap batin seseorang dipersatukan dan menjadi syarat adanya suatu perbuatan pidana. *Unsur actus reus* yaitu perbuatan harus didahulukan. Setelah diketahui adanya perbuatan pidana sesuai rumusan undang-undang selanjutnya barulah diselidiki tentang sikap batin pelaku atau unsur *mens rea*.¹³ Pada pelanggaran Pilkada yang masuk kategori tindak pidana pun demikian, perlu adanya perbuatan atau delik yang mengawali sebuah perbuatan dilakukan. Dalam tulisan ini, dimaksudkan sebelumnya ada tindakan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya. Tindakan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya dimaksud sebagai bentuk *actus reus*, namun untuk membuktikan bahwa benar tindakan *actus reus* tersebut terpenuhi, harus dilihat lagi dari unsur *mens rea* yang mendahului perbuatan.

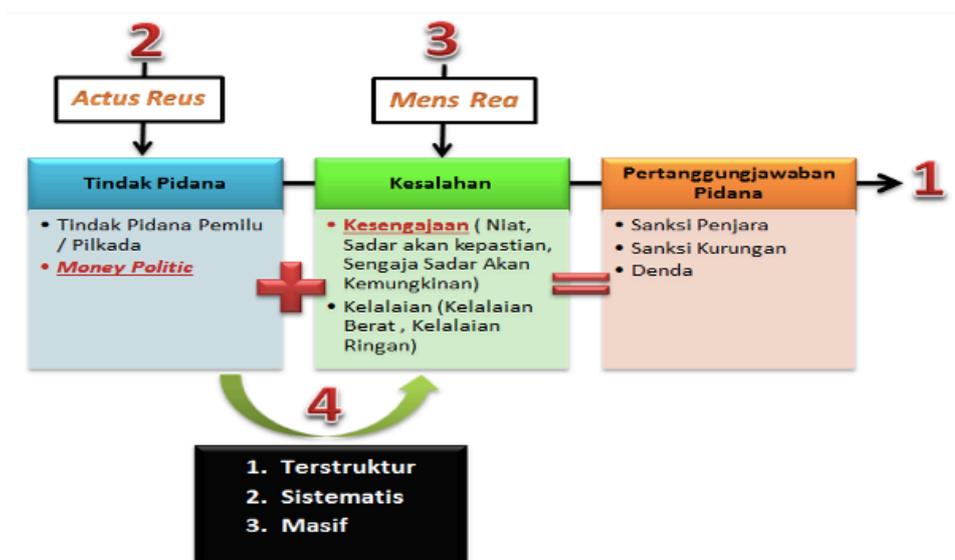
Maka terhadap konsep pelanggaran Pilkada yang memenuhi unsur menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya tentu tidak dapat dilepas dari adanya pembuktian unsur kesengajaan. Pola Terstruktur, Sistematis, dan Masif, berdasarkan teori hukum pidana erat kaitannya dengan unsur kehendak, keberadaan pelanggaran TSM pada prinsipnya merupakan perbuatan pidana yang oleh undang-undang Pilkada dikonsepsikan penanganan pelanggarannya

12 William W. Berry, "Criminal Constitutional Avoidance," *SSRN Electronic Journal* (2013).

13 Milton J Hernandez Iv, "Missing the Misjoinder Mark: Improving Criminal Joinder of Offenses in Capital-Sentencing Jurisdictions", *Journal of Criminal Law and Criminology* 111, no. 3, (2021): 667

ke dalam dua mekanisme yakni pidana dan administrasi TSM. Olehnya itu, unsur perbuatan yang didasarkan pada *actus reus* dan *mens rea* menjadi bagian yang tidak dapat dikesampingkan dalam pemeriksaan penanganan TSM oleh Bawaslu.

Grafik 1.1 *Mens Rea* dalam Konsep TSM



Sumber: diolah oleh Penulis

Konsep TSM bila dikaitkan dengan *mens rea* maka hal ini akan memberikan sebuah gambaran seperti pada bagan. TSM dapat memenuhi unsur sikap batin jahat, yang mana sebuah sikap batin belum dapat ditafsirkan sebagai sebuah unsur kesengajaan bila belum tertuang dalam bentuk perbuatan. Pun demikian, sikap batin jahat, bila terbesit dalam keinginan dan kemudian dilakukan maka dapat berubah bentuk sebagai kesengajaan, ataupun kehendak. Pada konsep TSM sikap batin jahat jelas terpenuhi melalui adanya Niat, yang terelaborasi menjadi sebuah perbuatan sadar akan kehendak yang dituju. Sebagaimana definisi TSM diurai bahwa **terstruktur** adalah “Perbuatan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat Pemerintah atau aparat Pemerintah Daerah, penyelenggara pemilihan dan/atau tim kampanye secara kolektif”. **Sistematis** adalah “Perbuatan yang direncanakan secara matang”. **Masif** adalah “Dampak pelanggaran yang terjadi secara luas pada tahapan pemilihan”.¹⁴ Dari definisi

14 Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

tersebut maka sangat jelas diketahui bahwa unsur TSM erat kaitannya dengan unsur kesengajaan dalam pembuktian sebab termasuk dalam *guilty mind*.

Akan tetapi, kesulitan pembuktian ini tidak jarang terjadi. Olehnya dalam melihat sebuah konsep TSM tidak boleh dilepaskan dengan unsur kesengajaan. Bila merujuk pada pandangan Joseph Goldstein¹⁵ yang memberi tiga teori dalam penegakan hukum yakni *pertama, total enforcement* merupakan ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana diharapkan dan dirumuskan oleh hukum pidana materiil (*substantive law of crimes*). Hal yang tidak mungkin diwujudkan oleh karena keterbatasan gerak penegak hukum yang disebabkan oleh adanya pembatasan ketat dari hukum acara pidana, mencakup aturan atau tata cara penangkapan, penggeledahan, penyitaan, sampai pada pembatasan oleh hukum pidana materiil itu sendiri, misalnya delik aduan (*klacht delicten*) yang baru dapat diproses apabila ada pengaduan, atau terhadap tindak pidana pilkada yang memenuhi konsep TSM maka di sinilah peran dari keterkaitan antara serangkaian unsur kesengajaan dengan pembuktian keadaan TSM pada Pilkada. *Kedua, full enforcement* merupakan perbaikan dari *total enforcement* dengan pengurangan area yang tidak terjamah oleh penerapan hukum (*area of no enforcement*). Namun, dalam penerapannya, hal tersebut tidak realistis dikarenakan oleh kendala-kendala seperti keterbatasan waktu dan personil, sarana maupun prasarana. Pada bagian ini, pengoptimalan Sentra Gakkumdu penting untuk dilakukan. Sebab dengan demikian, keterbatasan personil penyidik bukan lagi menjadi alasan karena semua aspek telah terkolaborasi dalam Sentra Gakkumdu, bahkan pembahasan yang bersifat komunikatif adalah bagian dari pelaksanaan *full enforcement*. *Ketiga, actual enforcement* yaitu merupakan penyempurnaan dari *total enforcement* dikurangi dengan *area of no enforcement* dikurangi dengan diskresi.

Perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih terkategori sebagai perbuatan pidana, namun UU Pilkada mengonstruksikan bahwa perbuatan tersebut juga terkategori dalam pelanggaran administrasi yang bersifat TSM. Pasal 135A UU Pilkada mengatur secara tegas mengenai proses penyelesaian pelanggaran administrasi yang

15 Shant Dellyana, *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), 32.

terjadi secara TSM dengan proses penanganan sebagai berikut: a. Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus Pelanggaran Administrasi TSM; b. Pemeriksaan dilakukan secara terbuka. Konsep pemeriksaan terbuka dijabarkan dan diatur dalam ketentuan Perbawaslu TSM yakni menggunakan konsep semi peradilan (Quasi Peradilan).¹⁶ Pemeriksaan yang dilakukan secara terbuka menjadikan penanganan pelanggaran Administrasi TSM berbeda dengan pelanggaran administrasi biasa yang hanya dilakukan dengan metode klarifikasi. Pemeriksaan secara terbuka ini digunakan dengan maksud dan harapan agar dapat mengungkap fakta hukum baik perbuatan, peristiwa, dan keadaan yang komprehensif terhadap dugaan pelanggaran Administrasi TSM. Di samping itu pula, mengingat sanksi kepada pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran administrasi TSM berupa pembatalan maka sangat dibutuhkan proses pemeriksaan yang komprehensif agar terwujudnya keadilan.

Sejak Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2020 terdapat beberapa pelanggaran TSM yang ditangani oleh Bawaslu Provinsi. Adapun jumlah dan sebaran pelanggaran TSM tersebut sebagaimana tampak di bawah ini:

Tabel 1
Data Penanganan Pelanggaran TSM Pilkada Tahun 2015-2020

No.	Pilkada	Jumlah	Bawaslu Provinsi yang menangani
1	2015	-	-
2	2017	3	1. Bawaslu Sulteng 2 Kasus; 2. Bawaslu Sumatera Utara 1 Kasus.
3	2018	4	1. Bawaslu Sumatera Selatan 1 Kasus; 2. Bawaslu Lampung 1 Kasus; 3. Bawaslu Sulawesi Utara 1 Kasus; 4. Bawaslu Gorontalo 1 Kasus.

16 Istilah quasi-peradilan di Indonesia diperkenalkan Jimly Asshidiqie dalam Makalah beliau yang berjudul Pengadilan Khusus. Quasi peradilan merupakan sistem pemeriksaan secara terbuka layaknya pemeriksaan pada lembaga peradilan akan tetapi dilaksanakan oleh lembaga non-peradilan.

4	2020	13	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bawaslu Sulawesi Selatan 1 Kasus; 2. Bawaslu Jawa Timur 1 Kasus; 3. Bawaslu Bengkulu 1 Kasus; 4. Bawaslu Kalimantan Selatan 1 Kasus; 5. Bawaslu Nusa Tenggara Barat 1 Kasus; 6. Bawaslu Kalimantan Tengah 1 Kasus 7. Bawaslu Maluku Utara 1 Kasus; 8. Bawaslu Lampung 2 Kasus; 9. Bawaslu Sumatera Selatan 2 Kasus; 10. Bawaslu Sulawesi Tengah 2 Kasus.
		20 Kasus	

Sumber : Data Bawaslu Republik Indonesia

Berdasarkan data di atas, mengkonfirmasi bahwa pelanggaran TSM terus meningkat pada setiap pelaksanaan pilkada serentak, data Bawaslu menunjukkan terdapat 20 Kasus administrasi TSM yang telah diperiksa dan disidangkan oleh Bawaslu tingkat provinsi, puncaknya terjadi pada tahun 2020 di mana Bawaslu tingkat provinsi menangani kasus pelanggaran TSM sebanyak 13 Kasus. Dari 20 kasus pelanggaran administrasi TSM yang ditangani oleh Bawaslu tingkat provinsi, 1 kasus dinyatakan terbukti unsur TSM dan 19 kasus di antaranya tidak memenuhi unsur TSM. 1 kasus administrasi TSM yang memenuhi unsur merupakan pelanggaran yang terjadi pada pilkada serentak tahun 2020 di Kota Bandar Lampung Provinsi Lampung. Bawaslu Provinsi Lampung melalui pertimbangan dalam Putusan Nomor: 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 menegaskan telah terjadi peristiwa perbuatan berupa menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk mempengaruhi suara. Atas fakta yang terungkap pada persidangan tersebut maka Bawaslu Provinsi Lampung mengeluarkan putusan dengan amar sebagai berikut:

- a. Menyatakan Terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan masif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih;
- b. Menyatakan membatalkan pasangan calon Wali Kota dan Wakil

Wali Kota Bandar Lampung No. urut 03; dan

- c. Memerintahkan kepada KPU Kota Bandar Lampung untuk membatalkan keputusan KPU Kota Bandar Lampung terkait penetapan terlapor sebagai pasangan calon dalam Pemilihan.

Beranjak dari putusan Bawaslu Provinsi Lampung, nampaknya memberi pesan adanya tafsir yang berbeda dalam memahami terpenuhinya unsur pelanggaran TSM. Sebagai ikhtiar, pada Pilkada Serentak Tahun 2017 Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran TSM terhadap laporan yang disampaikan oleh saudara Syahrudin, S.H., selaku tim Kuasa Hukum Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Buol atas nama Syamsudin Kolo dan Nurseha Batalipu dan laporan yang disampaikan oleh Saudara Mohammad Risal Arwie dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan tahun 2017.

Dari kedua laporan yang disampaikan kepada Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah ke semuanya terkait dengan adanya perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah dengan melihat bukti, keterangan pelapor, terlapor serta saksi dari kedua belah pihak yang dihadirkan, maka Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah memutuskan telah terjadi pelanggaran berupa menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih akan tetapi tidak memenuhi unsur kumulatif dalam ketentuan Pasal 135A ayat (1), hal ini tergambar dalam dasar pertimbangan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah pada Putusan Nomor: 01/TSM/BWSL.SULTENG/I/2017. Pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Boul dan Kabupaten Banggai Kepulauan diduga telah melakukan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih guna mempengaruhi pemilih dalam menentukan hak pilihnya. Perbuatan yang dilakukan oleh pasangan calon tersebut pada masing-masing wilayahnya terungkap dalam fakta persidangan di Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah.¹⁷

Mengacu pada putusan di atas, menunjukkan adanya pelanggaran berupa

17 Putusan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah Nomor: 02/TSM/BWSL.SULTENG/I/2017 Perihal laporan Dugaan Pelanggaran TSM dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan, Tahun 2017.

menjanjikan uang atau materi lainnya kepada pemilih yang dilakukan oleh salah satu Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Buol dan Kabupaten Banggai Kepulauan Tahun 2017, akan tetapi pelanggaran tersebut tidak berujung kepada pendiskualifikasian pasangan calon yang melakukan pelanggaran karena tidak memenuhi unsur TSM yang secara kumulatif diatur dalam ketentuan Pasal 135A ayat (1) UU Pilkada. Dikarenakan syarat kumulatif TSM tersebut menjadikan penegakkan hukum pilkada tidak sesuai dengan prinsip keadilan.

Di samping persoalan unsur dalam pembuktian pelanggaran administrasi TSM, nampaknya perbedaan mengenai cara pandang terhadap pemenuhan unsur TSM juga memiliki keberagaman, sehingga pada satu perbuatan yang sama dinilai berbeda oleh Bawaslu tingkat provinsi yang memeriksa.

Pada praktik terhadap pemeriksaan pelanggaran TSM dengan belajar kasus-kasus di atas menunjukkan adanya harapan yang berbanding terbalik antara perbuatan dan kenyataan, aturan hukum dalam penanganan pelanggaran TSM begitu sangat sulit untuk diterapkan sehingga membutuhkan langkah-langkah progresif bagi Bawaslu tingkat provinsi untuk mengambil keputusan serta tindakan yang tepat dalam menangani kasus dugaan pelanggaran TSM. Mengacu kepada uraian kasus di atas maka dapat ditarik kesimpulan terkait dengan beberapa problematika yang ada pada saat proses penanganan pelanggaran TSM oleh Bawaslu tingkat provinsi di antaranya:

- a. unsur-unsur yang ada dalam ketentuan TSM teramat sangat sulit untuk dibuktikan;
- b. unsur TSM bersifat kumulatif, tidak ada ruang untuk memberlakukan secara alternatif.
- c. tidak adanya ruang untuk memberlakukan unsur TSM sebagai sifat alternatif; dan
- d. adanya tafsir yang beragam dalam memahami unsur TSM dikaitkan dengan fakta persidangan.

Keempat problematika di atas menjadi halangan yang berarti dalam memutuskan dugaan pelanggaran TSM sesuai dengan keadilan masyarakat. Oleh karena itu, harus dilakukan penataan kembali terhadap konsep TSM agar

melahirkan formulasi konsep baru yang ideal untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang demokratis.

D. Konsep TSM Yang Berkeadilan

Narasi pada sub-bab ini akan dimulai dengan satu pertanyaan, apa itu dekonstruksi? Dekonstruksi adalah sebuah teori yang dipopulerkan oleh seorang tokoh bernama Jacques Derrida. Dekonstruksi sebagai metode penafsiran hukum menawarkan strategi pembacaan intertekstualitas dalam teks hukum. Secara sederhana, intertekstualitas dimaknai sebagai kegiatan menempatkan satu teks di tengah-tengah teks-teks lain. Pembauran satu teks dengan teks lainnya dilakukan dengan pertimbangan bahwa teks lain sering mendasari teks yang bersangkutan. Alam pikiran intertekstualitas memandang bahwa sebuah teks sebagai tulisan sisipan atau cangkokan pada kerangka teks-teks lain. Dalam kerangka keseluruhan itu, teks yang bersangkutan merupakan jawaban, peninjauan kembali, penggeseran, idealisasi, pemecahan, dan sebagainya.¹⁸

Dekonstruksi bisa diartikan sebagai pembongkaran, namun bukanlah pembongkaran atau penghancuran yang berakhir dengan pandangan monisme atau bahkan kekosongan. Dekonstruksi mencoba membongkar pandangan tentang pusat, fondasi, dan prinsip dari sebuah fenomena.¹⁹ Dekonstruksi juga bukan metode tafsir yang dilengkapi dengan perangkat-perangkat konseptual yang serba argumentatif dan koheren sehingga membutuhkan konsep lain yang dapat membantu metode dekonstruksi bekerja dengan baik. Semiotika salah satu bentuk metode yang digunakan untuk menilai suatu prinsip atau makna dari perspektif dekonstruksi dengan konsep demistifikasi, pembongkaran produk pikiran rasional yang percaya kepada kemurnian realitas pada dasarnya dimaksudkan menghilangkan struktur pemahaman tanda-tanda (*signifier*) melalui penyusunan konsep (*signified*). Suatu perspektif semiotik

18 Faiq Tobroni, "Penafsiran Hukum Dekonstruksi Untuk Pelanggaran Poligami", *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (Desember 2016): 289.

19 Turiman, "Metode Semiotika Hukum Jacques Derrida Membongkar Gambar Lambang Negara Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 44, no.2 (April-Juni 2015): 311. Lihat Juga : Inayatul Anisah, "Dekonstruksi Hukum Sebagai Strategi Pembangunan Hukum Di Indonesia Pasca Reformasi", *De Jure, Jurnal Syariah dan Hukum* 2, no. 1 (Juni 2010): 22.

menerangkan fungsi – fungsi hukum yang bersifat fasilitatif, represif, dan juga ideologis.²⁰

Dengan kata lain, dekonstruksi tidak menutup diri dari metode tafsir untuk digunakan dalam membentuk suatu konsep baru. Penggunaan dekonstruksi sebagai metode penafsiran hukum bukan hal yang baru. Dekonstruksi dalam hukum adalah strategi pembalikan untuk membantu melihat makna yang tersembunyi dan tercecer dalam setiap penafsiran hukum.²¹ Pengonsepsian kembali unsur TSM yang diatur dalam UU Pilkada merupakan upaya yang harus dilakukan demi mewujudkan pemilihan yang demokratis dan adil.²² Pembentukan konsep baru terkait TSM yang ideal harus mengacu kepada *ratio legis* dari landasan filosofis (*original intent*) UU Pilkada, selain memperhatikan *ratio legis* dari UU Pilkada pembentukan konsep juga harus mengacu kepada teori klasik. Berkaitan dengan konsep.

Berangkat dari argumentasi di atas terdapat tiga aspek pendekatan dalam mendesain konsep TSM pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilihat dari aspek *original intent* UU Pilkada, teori pembentukan konsep, dan konteks hukum administrasi. Dari aspek *original intent* UU Pilkada, pengonsepsian TSM harus berbasis kepada unsur keadilan rakyat sebagai pemilik kedaulatan, karena landasan filosofis haruslah menjadi spirit yang tertuang dan terjabarkan di dalam norma-norma aturan UU Pilkada. Selanjutnya dari aspek teori pembentukan konsep yang terdiri dari *idealism*, *realism*, *conceptualism*, dan *nominalism*.

Teori pembentukan konsep realisme menjadi teori yang relevan untuk digunakan dalam membentuk konsep ideal terkait dengan kriteria dan sifat pelanggaran administrasi TSM. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa konsep TSM berawal dari pertimbangan MK ketika memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Praktik MK dalam memutuskan sengketa pilkada terhadap hasil perolehan suara, tidak

20 Anthon Freddy Susanto, *Semiotika Hukum Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), 61.

21 Anthon Freddy Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 217.

22 Supriyadi, " Menakar Nilai Keadilan Penyelenggaraan Pilkada 2020 Di Tengah Pandemi Covid-19", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 22, no. 3 (Desember, 2020): 508.

hanya sekedar melihat angka semata melainkan juga mengalih perbuatan yang bersifat TSM pada persidangan.

Beberapa kasus yang ditangani oleh MK menggunakan pendekatan sifat kumulatif-alternatif dalam memutuskan pelanggaran dugaan TSM, artinya MK tidak memandang bahwa kata “dan” selalu dimaknai kumulatif. Mengacu kepada praktik ketatanegaraan dan praktik hukum serta prinsip keadilan dan perlindungan hak konstitusional warga negara yang telah ada diberlakukan oleh Mahkamah Konstitusi, maka cara pandang serta tafsir berkenaan dengan kata “dan” dalam ketentuan unsur TSM tidak tepat ketika ditafsirkan anih sebagai unsur kumulatif mutlak. Melainkan ketentuan unsur TSM juga harus dapat ditafsirkan memiliki sifat alternatif dalam melihat kasus–kasus yang berciri tertentu.

UU Pilkada tidak menyebut definisi secara konkret terkait dengan TSM dalam batang tubuhnya, melainkan konsep TSM dalam UU Pilkada dijelaskan dalam penjelasan UU Pilkada. Dengan tidak dijelaskan secara eksplisit dalam batang tubuh UU pilkada sehingga tidak memberikan daya imperatif hukum serta membuka ruang adanya tafsir yang beragam mengenai ukuran TSM itu sendiri. Hal ini telah terbukti dalam kasus yang ditangani oleh Bawaslu tingkat provinsi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, tampak perbedaan tafsir yang mendasar dan mendalam terhadap konsep TSM. Konsep TSM dalam penjelasan UU Pilkada kemudian dielaborasi dalam batang tubuh aturan teknis tentang TSM oleh Bawaslu sebagai lembaga yang diberikan wewenang untuk menangani pelanggaran TSM. Adapun penjabaran konsep TSM dalam UU Pilkada ialah sebagai berikut:

- a. **Terstruktur** yaitu perbuatan tersebut dilakukan dengan melibatkan aparat struktural, baik aparat pemerintah, penyelenggara Pemilihan, dan/atau tim kampanye;
- b. **Sistematis** yaitu perbuatan tersebut direncanakan secara matang, tersusun, dan rapi; dan
- c. **Masif** yaitu pelanggaran yang terjadi secara luas dalam 1 (satu) tahapan atau beberapa tahapan Pemilihan atau dampak pelanggarannya yang sangat luas terhadap hasil pemilihan, bukan

hanya sebagian-sebagian.

Ketiga definisi di atas terdapat perbedaan konsep mengenai makna TSM itu sendiri, akan tetapi meskipun terdapat pengonsepsian yang berbeda terdapat ciri yang pada prinsipnya sama dalam setiap unsur antara konsep MK dengan, UU Pilkada dan Perbawaslu TSM. Ciri pada Unsur **terstruktur** misalnya, unsur dari ketiga konsep di atas menitik beratkan kepada pelanggaran, kecurangan, dan perbuatan yang dilakukan oleh pejabat struktural pemerintah maupun penyelenggara pemilihan yang memiliki wewenang dalam menentukan hasil akhir pemilihan, serta kecurangan atau pelanggaran yang dilakukan tersebut bersifat kolektif. Kolektif dalam hal ini dikonsepsikan melibatkan seluruh komponen penyelenggaraan yang berstruktur dari tingkat atas sampai tingkat paling bawah. Dengan melakukan pendekatan tafsir gramatikal yang menitikberatkan pada teks norma, terdapat penggunaan kata “perbuatan”, “kecurangan”, dan “pelanggaran” dalam ketentuan konsep terstruktur oleh MK, UU Pilkada dan Perbawaslu TSM. Tafsir gramatikal (objektif) merupakan penafsiran menurut bahasa (*the textualist approach*).²³ Interpretasi gramatikal, menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa.²⁴

Konstruksi di dalam MK, UU Pilkada dan Perbawaslu TSM dapat ditarik satu pertanyaan, apakah ketiga frasa yang digunakan dalam mendefinisikan terstruktur terdapat perbedaan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka penting untuk dipahami secara konseptual, kata “perbuatan” merupakan unsur dari fakta hukum (DNA Hukum) sedangkan kecurangan dan pelanggaran merupakan ciri yang melekat dari unsur perbuatan. Oleh karena itu, yang tepat digunakan dalam memaknai **terstruktur** ialah menggunakan konsep **perbuatan**.

Perbuatan tidak bisa dilepaskan dari subjek hukum yang memiliki

23 Elias E. Savellos dan Richard F. Galvin, *Reasoning and the Law : the Element* (Belmont: Wadsworth, 2001), 74. Lihat juga: Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), 171

24 Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum, cet. I*, (Yogyakarta: UII Press 2005), 53-57. Lihat juga : Afif Khalid, “Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia”, *Al’Adl* 6, no. 11, (Januari-Juni 2014): 12.

wewenang bertindak atau membuat keputusan yang dapat menguntungkan salah satu pasangan calon pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena konsep dasarnya terstruktur adalah struktur maka subjek hukum yang dimaksud dalam konteks ini haruslah dibaca dan dipahami ialah subjek hukum yang memiliki struktur dan wewenang serta menjalankan fungsi pemerintahan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Jika mengacu kepada konsep terstruktur sebagaimana yang diuraikan di atas, maka adresat yang memiliki struktur, wewenang, serta menjalankan fungsi pemerintahan dimaksud ialah aparat struktural baik pemerintah atau penyelenggara pemilihan dan/atau tim kampanye. Dalam rumusan lembaga yang memiliki struktur, di atas hanya menyebutkan struktur pemerintah dan tidak menyebutkan struktur pemerintah daerah. Padahal secara pemaknaan, kata “pemerintah” diidentikkan atau dialamatkan pada pemerintah pusat, bukan pemerintah dalam arti luas yang juga tergabung pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan praktik yang berkembang dalam membedakan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, konsep struktur dalam pemaknaan unsur terstruktur harus juga memasukkan frasa “pemerintah daerah”. Maka, berdasarkan analisis yang terurai di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa konsep ideal unsur **terstruktur** adalah “perbuatan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat Pemerintah atau aparat Pemerintah Daerah, penyelenggara pemilihan dan/atau tim kampanye secara kolektif.”

Unsur **sistematis** merupakan unsur kedua setelah unsur terstruktur dalam penanganan dugaan pelanggaran TSM, jika mengacu kepada definisi dari MK, UU Pilkada dan Perbawaslu TSM, bahwa secara garis besar yang dimaksud dengan unsur **sistematis** adalah perbuatan yang direncanakan secara matang, tersusun bahkan sangat rapi. Dalam pengertian unsur sistematis, terdapat frasa “matang”, “tersusun”, dan “sangat rapi” yang menjadi kata kunci dari unsur sistematis yang harus dipenuhi dalam menangani dugaan pelanggaran TSM. Matang dalam pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan sebagai “sudah dipikirkan (dipertimbangkan) baik-baik, sudah diputuskan (disetujui bersama), sudah sempurna atau sudah pada tingkatan terbaik.”²⁵

25 Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Matang”, <https/kbbi.web.id/matang.html> (diakses tanggal 22

Selanjutnya kata “tersusun” memiliki definisi “sudah disusun, diatur baik-baik.”²⁶ Kemudian definisi rapi adalah “baik, teratur.”²⁷

Mencermati definisi di atas maka pada prinsipnya makna tersusun dan rapi telah terakomodasi dalam definisi matang sehingga penggunaan kata “tersusun” dan “rapi” pada unsur sistematis merupakan rumusan yang tidak tepat dikarenakan terdapat pengulangan makna dalam satu definisi, hal ini sejalan dengan pendapat Fuller yang menegaskan bahwa rumusan norma harus memiliki kejelasan rumusan agar tidak menimbulkan multi-tafsir dalam pengaplikasiannya. Dengan menambahkan makna tersusun dan rapi pada rumusan unsur sistematis merupakan tindakan yang bertentangan dengan teori pembentukan peraturan yang baik sebagaimana yang dikemukakan oleh Fuller. Oleh karena itu, rumusan yang ideal terkait dengan unsur sistematis adalah “perbuatan yang direncanakan secara matang.”

Selain unsur terstruktur, sistematis, juga terdapat unsur **masif**. Masif dimaknai sebagai dampak pelanggaran yang sangat luas terhadap hasil pemilihan. Dalam rumusan definisi di atas terdapat frasa “dampak” dan “hasil pemilihan”, kata “dampak” mencerminkan keadaan hukum langsung atas suatu fenomena yang dilakukan oleh subjek hukum dalam tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dampak langsung merupakan keadaan secara faktual terjadi di wilayah pemilihan yang merusak atau merugikan pemilih dan peserta pemilihan sebagai unsur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. selanjutnya frasa “hasil pemilihan”, hasil merupakan *output* dari proses penyelenggaraan pemilihan selain itu juga hasil adalah perwujudan konkret atau legitimasi dari rakyat yang merupakan pemilik kedaulatan. Hasil yang baik sangatlah ditentukan oleh proses yang baik, hal ini telah menjadi rumus ideal dalam penyelenggaraan pemilihan.

Berangkat dari uraian argumentasi dalam rubrik di atas yang menjelaskan mengenai konsep TSM dari aspek pengertian MK, UU Pilkada dan Perbawaslu TSM dan dilakukan pembedahan konsep secara sistematis dan komprehensif dengan berbasis kepada pendekatan konseptual dalam rangkaian kalimat yang

Desember 2020).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

membentuk definisi maka dapat ditarik suatu definisi serta rumusan baru berkenaan dengan unsur dan sifat TSM. Adapun definisi Unsur TSM yang dihasilkan adalah :

- a. **Terstruktur** adalah “Perbuatan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat Pemerintah atau aparat Pemerintah Daerah, penyelenggara pemilihan dan/atau tim kampanye secara kolektif”.
- b. **Sistematis** adalah “Perbuatan yang direncanakan secara matang”.
- c. **Masif** adalah “Dampak pelanggaran yang terjadi secara luas pada tahapan pemilihan”.

Ketentuan di atas merupakan definisi yang ditarik dari konsep awal serta pembedahan konsep-konsep yang ada dengan menggunakan metode pendekatan konseptualisme serta fenomenalisme dalam pembentukan konsep baru. Selain itu juga unsur TSM di atas dengan menggunakan pendekatan konsep yang sama maka ditarik kesimpulan bahwa unsur TSM tidak mutlak menggunakan sifat kumulatif melainkan juga dapat menggunakan sifat alternatif dalam memutuskan dugaan pelanggaran TSM dengan mengacu pada kriteria kasus yang berciri khusus sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

Di samping mengenai penataan kembali terhadap unsur dan sifat pelanggaran TSM dengan berbasis pada landasan teori dan praktik, hal yang juga tidak bisa dilepaskan dalam proses penanganan pelanggaran administrasi TSM sebagai bentuk ikhtiar untuk mewujudkan keadilan yakni berkenaan dengan penafsiran terhadap konsep TSM dan kepastian hukum terhadap batasan pemeriksaan administrasi TSM. Hal tersebut menjadi penting untuk dilakukan dan diberi perhatian yang sama dalam melihat unsur dan sifat TSM. “*Man behind the gun*” narasi ini mungkin cukup untuk menggambarkan kedudukan penting dari peran Bawaslu dalam memahami konsep TSM. Biar bagaimanapun penegakkan hukum juga sangat ditentukan oleh pemegang otoritas dalam penegakkan hukum itu sendiri. Namun, perilaku adjudikasi (*adjudication behavior*) diarahkan pada kesamaan pandangan Bawaslu tingkat provinsi di dalam menilai fakta dan aturan terhadap suatu perbuatan pelanggaran TSM. sebagai contoh kasus yang telah diuraikan di atas (Putusan

Bawaslu Provinsi Lampung dan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah) yang sebenarnya tampak memiliki kesamaan dalam hal perbuatan yang terjadi namun berujung pada putusan yang berbeda. Kesamaan pandangan ini penting agar tidak terjadi perlakuan yang berbeda terhadap satu kasus yang memiliki peristiwa, keadaan dan perbuatan yang sama. Selanjutnya, Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 kembali memberikan pelajaran yang penting dalam demokrasi kita betapa sebuah kepastian hukum itu sangat diharapkan demi tegakkan keadilan. Putusan Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 yang pada intinya menyatakan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung nomor urut 3 terbukti melakukan pelanggaran TSM dan dijatuhi sanksi pembatalan oleh KPU Kota Bandar Lampung menghadirkan keadaan baru mengingat saat ini telah berlangsung pemeriksaan gugatan perselisihan hasil pilkada yang dilakukan oleh MK. Idealnya, di dalam UU Pilkada harus ada pengaturan mengenai batasan bagi Bawaslu tingkat provinsi untuk menerima laporan pelanggaran administrasi TSM dengan berbasis pada penetapan hasil pemenang pilkada sehingga menghindari dualisme pemeriksaan dan putusan antara Bawaslu dan MK.

E. Penutup

Penanganan pelanggaran administrasi TSM pada pilkada merupakan wewenang Bawaslu tingkat provinsi guna menjamin keadilan dalam penyelenggaraan pilkada. Pilkada yang adil dan berintegritas adalah tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan pesta demokrasi pada tingkat lokal. Sejak pelaksanaan pilkada serentak, persoalan penanganan pelanggaran administrasi TSM menjadi hal yang cukup menyita perhatian mengingatkan terdapat problematika yang cukup mendasar antara fakta dan hukum. dari hasil analisis yang dilakukan penulis dapat disimpulkan sebagai berikut. **Pertama**, kehadiran konsep TSM dalam pelaksanaan pilkada serentak tidak terlepas dari pijakan pemikiran MK dalam memeriksa perkara perselisihan hasil pilkada. **Kedua**, pembuktian unsur TSM sangatlah sulit karena menggunakan sifat kumulatif dan tidak adanya ruang bagi Bawaslu tingkat provinsi untuk

menggunakan mekanisme pembuktian unsur yang bersifat alternatif. **Ketiga**, dekonstruksi terhadap unsur TSM dilakukan dengan menggunakan sifat alternatif-kumulatif, artinya pembuktian secara alternatif dilakukan terhadap perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya yang terjadi secara masif. Di samping itu pula, pengaturan secara eksplisit mengenai konsep TSM dalam batang tubuh UU Pilkada harus diberi kepastian. Serta harus ada batasan aturan mengenai waktu penanganan pelanggaran administrasi dengan berbasis pada penetapan hasil pemenang pilkada. Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam melakukan perubahan konstruksi norma di dalam UU Pilkada terkait dengan pengaturan penanganan pelanggaran administrasi TSM.

DAFTAR PUSTAKA

- Anisah, Inayatul. "Dekonstruksi Hukum Sebagai Strategi Pembangunan Hukum Di Indonesia Pasca Reformasi." *De Jure, Jurnal Syariah dan Hukum* 2, no. 1 (Juni 2010).
- Berry, William W. "Criminal Constitutional Avoidance." *SSRN Electronic Journal* (2013).
- Dellyana, Shant. *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Fadjar, Abdul Mukhtie. "Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif." *Makalah dalam Diskusi Terbatas*, tanggal 23 Maret 2011 di Mahkamah Konstitusi.
- Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum, cet. I*. Yogyakarta: UII Press 2005.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. "Matang." <https/kbbi.web.id/matang.html> (diakses tanggal 22 Desember 2020).
- Khalid, Afif. "Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia." *Al'Adl* 6, no. 11, (Januari-Juni 2014): 9-36.
- Ingham, Sean. "Representative Democracy and Social Equality." *American Political Science Review* (October 5, 2021): 1–13.
- Iv, Milton J Hernandez. "Missing the Misjoinder Mark: Improving Criminal Joinder of Offenses in Capital-Sentencing Jurisdictions." *Journal of Criminal Law and Criminology* 111, no. 3, (2021): 651-716.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Pal, Michael. "Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada." *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 2 (June 1, 2020): 200–213.
- Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor: 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 terkait Laporan Dugaan Pelanggaran TSM dalam Pemilihan Walikota dan

- Wakil Walikota Bandar Lampung Tahun 2020.
- Putusan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah Nomor: 02/TSM/BWSL.SULTENG/I/2017 Perihal laporan Dugaan Pelanggaran TSM dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan, Tahun 2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pandeglang, 4 November Tahun 2010.
- Savellos, Elias E. dan Richard F. Galvin. *Reasoning and the Law: the Element*. Belmont: Wadsworth, 2001.
- Shidarta. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Supriyadi dan Aminuddin Kasim. “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (September 2020): 676-698.
- Supriyadi. ” Menakar Nilai Keadilan Penyelenggaraan Pilkada 2020 Di Tengah Pandemi Covid-19.” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 22, no. 3 (Desember, 2020): 493-514.
- Susanto, Anthon Freddy. *Ilmu Hukum Non Sistematis Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- _____. *Semiotika Hukum Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*. Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Tan, Netina. “Electoral Management of Digital Campaigns and Disinformation in East and Southeast Asia.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 2 (June 1, 2020): 214–239.
- Turiman. Metode Semiotika Hukum Jacques Derrida Membongkar Gambar Lambang Negara Indonesia.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 44, no.2 (April-Juni 2015): 308-339.
- Tobroni, Faiq. “Penafsiran Hukum Dekonstruksi Untuk Pelanggaran Poligami.” *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (Desember 2016): 281-301.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Winata, Muhammad Reza. “Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 4 (Desember 2020): 423-518.