

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana yang legal untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD serta DPRD. Secara esensial, Pemilu dapat diartikan sebagai proses untuk mendapatkan dukungan dari pemilik kedaulatan sehingga menjadi legitimasi untuk menjalankan kekuasaan politik kenegaraan..<sup>1</sup>

Salah satu wujud nyata dari demokrasi yaitu adanya pemilihan umum. Pemilu merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi. Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama demokrasi.<sup>2</sup>

Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, selain itu berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Indonesia juga menganut bentuk pemerintahan republik sehingga pemilihan umum merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam

---

<sup>1</sup> Nanik Prasetyoningsih, “Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia, Jurnal Media Hukum, Vol. 21 No. 2, 2014, h. 4.

<sup>2</sup> Titik Triwulan Tutik, ***Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945***, Kencana, 2010, h. 329.

pemerintahan yang berbentuk republik yaitu kedaulatan rakyat; keabsahan pemerintahan; dan pergantian pemerintahan secara teratur.<sup>3</sup>

Pemilihan umum adalah salah satu elemen terpenting untuk merawat kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*) merupakan konsep tertinggi yang memastikan bahwa kekuasaan pemerintahan (*the power government, de macht van de overheid*) harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan pemerintahan adalah fondasi dari suatu negara demokrasi.<sup>4</sup>

Landasan dasar pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia adalah Pasal 22 E Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang Pemilihan Umum. Kemudian dijelaskan lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Pemilihan umum diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih pemangku jabatan sebagai wakil rakyat baik ditingkat pemerintah pusat sampai kepada pemerintah daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis.

Dalam konteks Indonesia yang sedang membangun peradaban politik yang sehat, pelaksanaan pemilu tanpa hadirnya pengawasan secara struktural dan fungsional yang kokoh berpotensi besar akan

---

<sup>3</sup> Fadjar, A.Mukhtie "Pemilu yang demokratis dan Berkualitas:Penyelesaian Hukum dan PHPU", Jurnal Konstitusi , Vol. 6 No. 1, 2009, h. 89.

<sup>4</sup> Fajlurrahman Jurdi, ***Pengantar Hukum Pemilihan Umum***, Kencana, Jakarta, 2018, h. 23.

menimbulkan hilangnya hak pilih warga negara, maraknya politik uang, kampanye hitam, dan pemilu yang tidak sesuai aturan.<sup>5</sup>

Para pemilih, pihak yang mengikuti pemilihan umum dan rakyat pada umumnya harus mendapat perlindungan dari praktik curang seperti intimidasi, penyuapan, penipuan yang akan mempengaruhi kemurnian hasil Pemilihan Umum. Pada proses berlangsungnya pelaksanaan pemilihan umum sering dijumpai berbagai pelanggaran bahkan tindak pidana didalamnya. Pelanggaran memang sulit dihindari, pelanggaran tersebut dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun kelalaian.<sup>6</sup>

Badan Pengawas Pemilihan Umum atau disingkat Bawaslu menjawab keresahan masyarakat mengenai pemilihan umum yang tidak sesuai aturan. Bawaslu bertugas untuk melakukan pengawasan dan penindakan atas tindakan pelanggaran pemilihan umum yang dilakukan oleh siapa saja bahkan penyelenggara pemilihan umum adhoc itu sendiri.

Memaknai Pemilu sebagai pesta demokrasi rakyat tentunya akan mengantarkan kita pada perpektif pemilu tanpa ada larangan. Selayaknya pesta yang dilaksanakan dengan penuh suka cita. Pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil merupakan salah satu syarat pokok perwujudan demokrasi. Hal itu akan terlaksana dengan baik apabila tersedianya

---

<sup>5</sup> Muhaimin, "Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif dan Presiden Tahun 2019 Di Kecamatan Sanggar Kabupaten Bima Tahun 2019", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Mataram, 2020, h. 2.

<sup>6</sup> Putri Ria Sari, "Proses Penanganan Terhadap Tindak Pidana Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2019 Di Bawaslu Serdang Bedagai", Universitas Islam Sumatera Utara, 2021, h. 2.

perangkat yang mengatur proses pelaksanaan Pemilu yang mampu mengayomi semua elemen yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu.

Memaknai Pemilu sebagai kompetisi politik dan kontestasi demokrasi tentunya akan menyebabkan situasi yang sangat rawan dan rentan terhadap praktek pelanggaran, baik dalam bentuk kesengajaan maupun ketidaksengajaan. Kekhawatiran ini akan tersirkulasi didalam sistem pelaksanaan Pemilu sehingga memerlukan antisipasi yang tersistematis, regulatif, dan berkepastian. Atas dasar tersebut maka lahirlah sebuah sistem penegakan hukum yang dikenal dengan *Electoral Justice System*.

Fokus utama pengawasan pemilu yaitu pencegahan dan penindakan. Pencegahan dilakukan sebelum pelaksanaan. Upaya pencegahan secara dini terhadap potensi pelanggaran yang mengganggu integritas proses dan hasil pemilu. Pencegahan ini untuk meminimalisir kecurangan yang sudah direncanakan atau dipetakan sebelumnya.<sup>7</sup> Sedangkan penindakan dilakukan melalui kajian atas laporan dugaan pelanggaran sera memberikan rekomendasi jika disimpulkan setelah terjadi pelanggaran atau meneruskan kepada lembaga lain jika merupakan kewenangan lembaga lain.<sup>8</sup>

Pelanggaran pemilu yang menjadi objek kajian dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dikategorikan dalam empat jenis pelanggaran yaitu

---

<sup>7</sup> Bagus Sarwono, ***"Pengawasan Pemilu Problem dan Tantangan"***, Bawaslu Provinsi DIY, Yogyakarta, 2014, h.28.

<sup>8</sup> *ibid*, h. 29.

pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran pidana pemilu dan atau pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>9</sup>

Dalam menjalankan tugasnya tersebut, Badan Pengawas Pemilihan Umum mempunyai kewenangan yang telah diatur dalam Pasal 73 ayat (4) yakni yang adalah menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. Ketentuan peraturan perundang-undangan ini bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik langsung dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu.<sup>10</sup>

Kewenangan selanjutnya yaitu menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang. Kewenangan selanjutnya yaitu menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa pemilu ini adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaan Pemilu tahun 2019, Bawaslu diberikan kewenangan hukum untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul

---

<sup>9</sup> Zuhad Aji Firmantoro, "*Dilema Penanganan Pelanggaran Pemilu Legislatif*", The Phinisi Press, Yogyakarta, 2017, h. 87.

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 64-65.

akibat keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Bawaslu juga diberikan kewenangan hukum untuk melakukan Sidang ajudikasi untuk menyelesaikan sengketa Pemilu yang diajukan partai politik setelah penetapan oleh KPU dan ajajrannya. Sidang ajudikasi ini digelar setelah mekanisme pertama yaitu proses mediasi tidak menemukan titik temu antar pemohon (parpol) dan termohon (KPU). Artinya secara atribusi, Bawaslu merupakan lembaga non-pengadilan yang memiliki wewenang peradilan.

Dalam catatan, selama Pemilu 2019, Bawaslu Kabupaten Langkat menerima dua permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu 2019 yang terjadi di Kabupaten Langkat. Kedua permohonan tersebut diajukan oleh Partai Berkarya dan Partai Hanura yang disebabkan kedua partai terlambat untuk menyerahkan Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) mereka. Sebagai akibat dari keterlambatan tersebut, maka pemohon berpotensi untuk didiskualifikasi sebagai peserta Pemilu tahun 2019. Uniknya seluruh permohonan yang timbul diselesaikan dalam tahap mediasi. Seolah Bawaslu Kabupaten Langkat tidak ingin menggunakan wewenangnya sebagai penegak keadilan melalui Sidang Ajudikasi. Padahal, Putusan Bawaslu terhadap penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang berkekuatan hukum. Para peserta tidak diizinkan melakukan gugatan tata usaha negara ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebelum menyelesaikan tahapan Penyelesaian Sengketa Proses di Bawaslu.

Oleh karena itu penulis mengangkat judul karya tulis ilmiah yaitu, Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Tahun 2019 Akibat Keterlambatan Laporan Awal Dana Kampanye Studi Kasus Bawaslu Kabupaten Langkat.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Adapun rumusan masalah dalam karya tulis ilmiah ini adalah :

1. Apa bentuk sengketa proses pemilihan umum tahun 2019 yang terjadi di Kabupaten Langkat?
2. Bagaimana proses hukum dalam penyelesaian sengketa yang timbul akibat keterlambatan menyampaikan laporan awal dana kampanye?
3. Apa sanksi hukum terhadap partai yang terlambat dalam melaporkan laporan awal dana kampanye?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan penelitian karya tulis ilmiah ini adalah :

1. Untuk mengetahui bentuk sengketa proses pemilihan umum tahun 2019 yang terjadi di Kabupaten Langkat;
2. Untuk mengetahui proses hukum dalam penyelesaian sengketa yang timbul akibat keterlambatan menyampaikan Laporan Awal Dana Kampanye;

3. Untuk sanksi hukum terhadap partai yang terlambat dalam melaporkan laporan awal dana kampanye

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis sebagai bahan kajian bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum tata negara serta dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses pemilihan umum;
2. Secara praktis sebagai bahan kajian bagi masyarakat dan khususnya untuk penulis sendiri tentang kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses pemilihan umum.

#### **E. DEFENISI OPERASIONAL**

Defenisi operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Tinjauan adalah mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), pandangan, pendapat (sesudah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya).<sup>11</sup>
2. Yuridis adalah menurut hukum atau dilihat dari segi hukum dan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>
3. Kewenangan menurut Mirriam Budiardjo ialah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan hukum, yang

---

<sup>11</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, "*Edisi Kelima*", ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, 2018, h. 312.

<sup>12</sup> Andi Hamzah, ***Kamus Hukum***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, h. 436.



mana 99 ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum, dan meliputi hal-hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu. Hak yang bermakna kebebasan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melaksanakan tertentu.<sup>13</sup>

4. Penyelesaian sengketa adalah suatu penyelesaian perkara yang dilakukan antara salah satu pihak dengan pihak yang lainnya. Penyelesaian sengketa terdiri dari dua cara yaitu melalui litigasi (pengadilan) dan non litigasi (luar pengadilan). Dalam proses penyelesaian sengketa melalui litigasi merupakan sarana terakhir (ultimum remidium) bagi para pihak yang bersengketa setelah proses penyelesaian melalui non litigasi tidak membuahkan hasil.
5. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah pelaksana pemilihan umum yang memiliki tugas atau pekerjaan yaitu mengawasi penyelenggara pemilihan umum di semua wilayah Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai pelaksana pemilihan umum yang menjalankan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

---

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, h. 63.

6. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, h. 1.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Gambaran Umum Tentang Penyelesaian Sengketa Pemilu**

##### **1. Pengertian Sengketa Pemilu**

Dalam pergaulan hukum, sengketa merupakan keadaan atau peristiwa yang dapat terjadi pada siapa saja dan dimana saja. Sengketa dapat terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, individu dengan negara, antara kelompok dengan kelompok, kelompok dengan negara, antara negara satu dengan yang lainnya, dan sebagainya. Dengan kata lain, sengketa dapat bersifat publik maupun bersifat keperdataan dan dapat terjadi baik dalam lingkup lokal, nasional maupun internasional.

Pergaulan hukum melibatkan interaksi kepentingan antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lainnya. Subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Istilah subyek hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtssubject* atau *law of subject* dari bahasa Inggris. Secara umum *rechtssubject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban yaitu manusia dan badan hukum.<sup>15</sup> Dengan demikian, subyek hukum adalah segala sesuatu yang memiliki kewenangan hukum, penyandang hak dan

---

<sup>15</sup> Titik Triwulan Tutik, 2008. Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Indonesia, Prenada Media Group: Jakarta, hlm. 40.

kewajiban dalam perbuatan hukum. Subyek hukum sangat terkait dengan kecakapan secara hukum atau *rechtsbekwaam*, dan kewenangan dalam hukum atau *rechtsbevoegd*. Subyek hukum adalah setiap pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum.<sup>16</sup> Dalam pergaulan hukum, subjek hukum (*rechts subject*, law of subject) terdiri dari person manusia (*naturlijke persoon*, natural person) dan badan hukum (*rechts persoon*). Oleh karena jalinan interaksi dalam pergaulan hukum meliputi aneka ragam kepentingan yang dipangku oleh masing-masing subjek hukum, maka tidak mustahil terjadi konflik atau pertentangan kepentingan antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum lainnya yang dapat berujung pada sengketa.

Sukses pemilu tidak hanya ditentukan dari terlaksananya pemungutan suara, tetapi juga penyelesaian sengketa yang terjadi. Masalah penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia sudah ramai diperbincangkan, terkhusus Pemilu tahun 2019.

Sengketa atau perselisihan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: (1) sengketa dalam proses pemilu yang mencakup sengketa peserta Pemilu dengan KPU dan antar peserta Pemilu sebagai akibat dari munculnya Keputusan maupun Berita Acara KPU; dan (2) sengketa atau perselisihan hasil pemilu. Sesuai ketentuan UUD 1945, Undang-undang Pemilu, dan

---

<sup>16</sup> Dyah Hapsari Praniningrum, "Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum", e-paper, tt, hlm. 2

Undang-undang Mahkamah Konstitusi; wewenang penyelesaian perselisihan hasil pemilu berada di tangan Mahkamah Konstitusi.<sup>17</sup>

## **2. Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu**

Robert Dahl dan Michael Clegg mengidentikasi masalah-masalah pokok dan aspek yang harus dipertimbangkan dalam membangun lembaga pemeriksaan keberatan dan sengketa di antaranya :

- a. Kejelasan kompetensi yang harus menerima, memeriksa, dan menyelesaikan keberatan dan sengketa pemilu dari tingkat pertama hingga tingkat banding;
- b. Mekanisme dan prosedur mengenai kapan, di mana, bagaimana dan dalam bentuk apa keberatan atau permohonan harus diajukan, termasuk syarat pembuktian, tenggang waktu yang rasional, dan ketat baik pengadu maupun badan yang menangani perkara;
- c. Persyaratan, format permohonan, dan formulir yang mudah didapatkan;
- d. Menentukan pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan keberatan dan sengketa;
- e. Prinsip transparansi, meliputi pertimbangan hukum dan bukti-bukti penunjang yang jelas serta putusan yang terpublikasi dengan baik;
- f. Diseminasi melalui lembaga dan pelatihan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat dalam mengajukan

---

<sup>17</sup> Ramlan Surbakti dkk, "Seri Demokrasi Elektoral Buku 16 Penanganan Sengketa Pemilu, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan", 2011, h.3.

permohonan keberatan dan gugatan guna memulihkan kesalahan yang dapat mereduksi wibawa pemilu;

- g. Kejelasan kategori pelanggaran beserta kejelasan jenis dan bentuk sanksi berdasarkan tingkat kesalahan, kelalaian, kesengajaan dan perilaku berulang.<sup>18</sup>

Pengidentifikasian persoalan yang disebutkan diatas merupakan hal yang harus diuraikan demi terwujudnya kepastian hukum terhadap penyelesaian sengketa pemilu.

Berdasarkan ketentuan undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Penyelesaian sengketa Proses Pemilu merupakan domain Bawaslu yang secara hierarki terstruktur hingga Bawaslu Kabupaten Kota. Secara jelas disebutkan bahwa Bawaslu memiliki tugas dan wewenang untuk menerima, memeriksa dan mengadili permohonan penyelesaian sengketa yang diajukan secara berkeadilan.

Mekanisme penyelesaian sengketa proses antar peserta Pemilu Sengketa antar Peserta Pemilu terjadi karena ada hak Peserta Pemilu yang dirugikan secara langsung oleh Peserta Pemilu lain pada tahapan proses sebagaimana yang diatur dalam peraturan Bawaslu memiliki prosedur yang cukup sederhana namun berkepastian.

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa antar-Peserta Pemilu di tempat terjadinya sengketa proses Pemilu pada hari yang sama pada saat permohonan

---

<sup>18</sup> 13Firdaus, "Penyelesaian Sengketa Pemilu sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol.8 No.2 Tahun 2014, Fakultas Hukum Universitas Lampung, h. 216

disampaikan. Untuk mempercepat penyelesaian sengketa antar Peserta Pemilu yang terjadi di wilayah kecamatan, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat memberikan kewenangan kepada Panwaslu Kecamatan untuk menyelesaikan sengketa antar Peserta Pemilu di wilayah kerjanya untuk menyelesaikan sengketa antar Peserta Pemilu sebagaimana dengan mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilu acara cepat yang dalam keadaan tertentu dapat diselesaikan maksimal 3 hari.

Dalam memutus permohonan sengketa antar Peserta Pemilu Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan mempertemukan para pihak yang bersengketa dan melakukan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal pemohon dan termohon mencapai kesepakatan dalam musyawarah untuk mufakat Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan menuangkan hasil kesepakatan ke dalam putusan penyelesaian sengketa antar-Peserta Pemilu.

Dalam hal pemohon dan termohon tidak mencapai kesepakatan dalam musyawarah untuk mufakat maka Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan memeriksa dan mengkaji kronologi atau bukti yang disertakan dalam permohonan sengketa untuk kemudian memutus penyelesaian sengketa antar-Peserta Pemilu. Putusan terhadap penyelesaian sengketa proses antar peserta pemilu bersifat mengikat dan bicakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu terjadi karena adanya hak calon Peserta Pemilu dan atau Peserta Pemilu yang

dirugikan secara langsung oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota pada tahapan Pemilu tertentu. Pelaksanaan penyelesaian sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara Pemilu dilakukan dengan mekanisme layaknya perdilan umum. Setelah menerima permohonan maka Bawaslu akan mengkaji permohonan melalui verifikasi formal dan verifikasi materiel. Kemudian melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa. Jika tidak diperoleh kesepakatan dalam mediasi para pihak, maka Bawaslu, bawaslu Provinsi dan atau Bawaslu Kabupaten Kota melakukan adjudikasi antarpihak yang bersengketa dengan agenda persidangan pembacaan Permohonan, pembacaan jawaban Termohon, Pemeriksaan saksi dan bukti kemudian memutus perkara.

Permohonan disampaikan paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejangkangal penetapan keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yangmenjadi sebab sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

Permohonan yang diajukan harus memuat :

- a. Identitas pemohon yang terdiri atas nama pemohon,alamat pemohon, nomor telepon, dan alamat surat elektronik;
- b. Identitas termohon yang terdiri atas nama dan alamat termohon;



- c. Uraian yang jelas mengenai kewenangan menyelesaikan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu;
- d. Kedudukan hukum pemohon dalam penyelenggaraan Pemilu;
- e. Kedudukan hukum termohon dalam penyelenggaraan Pemilu;
- f. Uraian yang jelas mengenai tenggang waktu pengajuan permohonan;
- g. Penyebutan secara lengkap dan jelas keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagai objek sengketa yang memuat kerugian langsung pemohon atas objek yang disengketakan;
- h. Uraian I permohonan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu berupa fakta yang disengketakan yang disertai dengan uraian dasar hukum dan bukti yang akan diajukan; dan
- i. Petitum atau hal yang dimohonkan pemohon untuk diputus.

Selain itu, Permohonan juga harus melampirkan

- a. fotokopi kartu tanda penduduk elektronik atau surat keterangan kependudukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. objek sengketa;

- c. alat bukti; dan
- d. daftar alat bukti yang dibuat sesuai dengan

Pemohon yang mengajukan Permohonan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu antara Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu adalah :

- a. pihak yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai Peserta Pemilu, yakni:
  1. Partai politik calon Peserta Pemilu yang mendaftar ke KPU atau KPU Provinsi sesuai kewenangannya sebagai Peserta Pemilu;
  2. Bakal calon anggota DPD yang mendaftar ke KPU; atau
  3. Bakal Pasangan Calon yang mendaftar ke KPU;
- b. Partai Politik Peserta Pemilu yang mendaftarkan bakal calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD Kabupaten/kota yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya;<sup>19</sup>

## **B. Gambaran Umum Badan Pengawas Pemilihan Umum**

### **1. Sejarah Badan Pengawas Pemilihan Umum**

Pasca Reformasi, terjadi beberapa kali perkembangan norma penegakan hukum Pemilu. Hal tersebut dapat dilihat dari penggantian norma yang mengatur. Tercatat ada 5 (lima) fase perkembangan I

---

<sup>19</sup> Peraturan Bawaslu tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum

penegakan hukum Pemilu. Kelima fase tersebut dapat dilihat melalui pengaturan norma Pemilu yang dibentuk. *Fase pertama* melalui UU Nomor 3 tahun 1999, *fase kedua* melalui UU Nomor 12 tahun 2003 dan UU Nomor 23 tahun 2003, *fase ketiga* melalui UU Nomor 10 tahun 2008, *fase keempat* UU nomor 15 tahun, *fase kelima* melalui undang-undang nomor 7 tahun 2017.

Kelembagaan pengawas pemilu baru muncul pada pelaksanaan pemilu 1982, saat itu L pengawas pemilu bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu ( Panwaslak Pemilu). Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes atas banyaknya pelanggaran dan menipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh petugas pemilu pada pemilu tahun 1971. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki Undang- Undang yang bertujuan meningkatkan Kualitas Pemilu.

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu mengingat penyelenggaraan Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementrian Dalam Negeri yang sebelumnya Departemen Dalam Negeri. Disisi lain 19 pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Pasca Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 diterbitkan, perubahan-perubahan terkait dengan kelan pengawas pemilu baru

dilakukan. Menurut Dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah 20 *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu. Mulai dari Pengawas Pemilu Provinsi hingga Kecamatan. Selanjutnya pengawasan pemilu dikuatkan melalui Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dengan dibentuknya sebuah 20 tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur bawaslu dalam pelaksanaannya sampai dengan tingkat kelurahan atau desa. <sup>20</sup>

Dinamika kelan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu secara kelan pengawas Pemilu dikuatkan 20 dengan dibentuknya 20 tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi).

Kemudian dengan terbitnya Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kelan pengawas Pemilu Kembali diperkuat dengan menetapkan Bawaslu Kabupaten Kota mejadi Badan Pengawas Pemilihan Umum yang defenitif. Selain itu, kewenangan Bawaslu dan jajaran hingga level Kabupaten Kota diperkuat dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu. Bawaslu menjadi L non perdilan yang secara atribusi memiliki kewenangan ajudikasi layaknya peradilan dibawah makhmah agung.

---

<sup>20</sup> “Nurman Akhmad, Pelanggaran Pemilu Legislatif Di Kota Makassar Tahun 2014 (Analisis Yuridis UU.No 8 Tahun 2012)”, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar, 2015, H 36. , h.98.

Salah satu unsur terpenting dalam pelaksanaan demokrasi adalah adanya pelaksanaan pemilihan umum. Pemilihan umum dianggap sebagai tujuan demokrasi. Bahkan politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi liberal atas lembaga politik yang dibangunnya.<sup>21</sup>

Pemilihan umum merupakan mekanisme dimana rakyat bisa menyalurkan aspirasi politiknya secara bebas dalam menentukan pemimpin nasional, sehingga dalam konteks ini tercermin tanggung jawab negara. Dalam negara demokrasi pemilu dianggap sangat penting karena akan memberikan legitimasi kekuasaan yang demokratis. Sejalan dengan hal tersebut, *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada 1965 memberikan definisi tentang suatu pemerintahan dengan perwakilan atau *representative* sebagai “*a government where its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*”. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilihan umum merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi dan harus dilaksanakan dengan prinsip *free and fair election*.<sup>22</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie pemilu adalah cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Jimly Asshiddiqie berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan

---

<sup>21</sup> Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2010, h.172.

<sup>22</sup> Nikmah Isnaini, “Kedudukan, Tugas dan Kewenangan BAWASLU Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”, Skripsi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, h. 37.

lembaga perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*.<sup>23</sup>

## 2. Sejarah Pemilihan Umum

Pelaksanaan pemilu di Indonesia sudah dilaksanakan sejak Proklamasi. Tercatat sudah dua belas kali pemilihan umum diselenggarakan di Indonesia yaitu dimulai tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan terakhir 2019.

Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu nasional pertama yang diselenggarakan. Pemilu ini diselenggarakan dua kali untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante. Pemilu ini menggunakan lembaga proporsional. Pemilu 1955 dianggap berhasil oleh dunia internasional karena berlangsung dengan lancar dan sangat demokratis sebab tidak ada pembatasan partai-partai dan tidak ada usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap partai.<sup>24</sup>

Setelah pemilu 1955, Indonesia baru melaksanakan pemilu pada tahun 1971 yang mana pada tahun ini rezim orde baru yang berkuasa. Hal ini terus berulang pada saat penyelenggaraan pemilu dalam masa orde baru yaitu tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Dominasi Golkar dalam

---

<sup>23</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, h. 28.

<sup>24</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta, 2017, h.88.

pemilu orde baru membuat lembaga kepartaian menjadi lembaga kepartaian.<sup>25</sup>

Setelah berakhirnya rezim orde baru, pemilu diadakan 23 pada tahun 1999 dengan berbagai perubahan. Perubahan tersebut yaitu partai politik peserta pemilu banyak bermunculan, adanya pemilu untuk lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Pemilu 1999 pun dianggap sebagai pemilu terbaik setelah pemilu 1955. Setelah pemilu 1999 dilaksanakan pemilu sebanyak 3 kali yaitu 2004, 2009 dan 2014. Pada pemilu 2004 untuk pertama kalinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>26</sup> Selanjutnya kemudian dilaksanakan dalam pemilihan umum serentak pada tahun 2009, 2014, dan 2019.

### **C. Gambaran Umum Tentang Bawaslu Kabupaten Langkat**

Bawaslu Kabupaten Langkat merupakan pihak penyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawasan pemilu di setiap tingkatan di wilayah Kabupaten Langkat. Di samping tugas tersebut. Bawaslu Kabupaten Langkat juga mempunyai tugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu, mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu di wilayah Kabupaten Langkat.

---

<sup>25</sup> Nikmah Isnaini, "Kedudukan, Tugas dan Kewenangan BAWASLU Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum", Skripsi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, h. 43.

<sup>26</sup> Ibid.

Diketuai oleh seorang perempuan yang progresif dan visioner, Bawaslu Kabupaten Langkat menjadi Lembaga Pengawas Pemilu yang Terpercaya, Independen dan Mandiri. Hal tersebut dapat terlihat dari kinerja Bawaslu Kabupaten Langkat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana diamanahkan oleh undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dalam Pemilu tahun 2019, Bawaslu Kabupaten Langkat telah melakukan upaya-upaya Pencegahan yang bertujuan melakukan deteksi dini potensi pelanggaran dengan cara aktif melakukan sosialisasi pengawasan partisipatif kepada masyarakat maupun peserta Pemilu.

Tugas-tugas Bawaslu Kabupaten Langkat yang dilakukan dalam konteks pencegahan pelanggaran pemilu dan pencegahan sengketa proses pemilu adalah mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu mengoordinasikan, mensupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu, berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait Danmeningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.<sup>27</sup>

Dalam fungsi Pengawasan, Bawaslu Kabupaten Langkat telah mengawasi seluruh tahapan tanpa terlewat satu titik pun. Seluruh aktivitas peserta dan penyelenggara turut diawasi oleh Bawaslu Kabupaten Langkat.

---

<sup>27</sup> Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat*, Rajawali Press, Depok, 2017, h. 124 dan 125.



Dalam Proses Penyelesaian Sengketa, Bawaslu Kabupaten Langkat telah menyelesaikan dua permohonan yang diajukan oleh dua peserta Pemilu yakni Partai Berkarya dan Partai Hanura. Secara normative, sengketa yang muncul disebabkan oleh keterlambatan partai melaporkan LADK harusnya berakibat pada pendiskualifikasian sebagai peserta. Namun, penyelesaian yang dilakukan dengan mediasi akhirnya menganulir kemungkinan hukum yang muncul.

#### **D. Laporan Awal Dana Kampanye**

Pengaturan dana kampanye dalam Pemilu dimaksudkan untuk menjaga agar pelaksanaan Pemilu berlangsung secara Luber dan Jurdil. Pengaturan dana kampanye dilakukan dalam rangka mencegah dominasi peserta Pemilu yang memiliki kemampuan finansial, sehingga memberi peluang yang sama dan setara bagi peserta Pemilu yang lain. Termasuk mencegah terjadinya pelanggaran dalam penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu.

Dana kampanye Pemilu dapat didefinisikan, sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan peserta Pemilu untuk digunakan dalam kegiatan kampanye Pemilu. Dana Kampanye dapat bersumber dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, Partai Politik, dan sumbangan dari pihak lain yang sah menurut hukum. Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain meliputi sumbangan pihak lain perseorangan maupun badan hukum swasta. Dana kampanye

yang digunakan oleh peserta Pemilu untuk membiayai aktifitas kampanye dimaksudkan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota DPR dan DPRD, dan Pemilu Anggota DPD.

Terdapat dua asas yang mendasari pengaturan dana kampanye Pemilu, yaitu asas transparansi dan asas keadilan. Kedua asas tersebut memiliki orientasi berbeda.

Asas transparansi berorientasi menumbuhkan keterbukaan Parpol dalam pengelolaan dana kampanye, melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye secara proporsional. Sedangkan asas keadilan berorientasi menumbuhkan kesetaraan akses dan kemampuan Parpol dalam membiayai kegiatan kampanye, sehingga ada pembatasan dan ada larangan penerimaan dana kampanye.

Peserta Pemilu wajib memberikan laporan dana kampanye kepada KPU yang memuat penerimaan dan pengeluaran berupa uang, barang, dan/atau jasa dalam pembukuan khusus dana kampanye. Laporan dana kampanye terdiri atas :

- Laporan Dana Awal Kampanye (LADK) adalah pembukuan yang memuat informasi Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK), sumber perolehan saldo awal atau saldo pembukaan, rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang diperoleh sebelum pembukaan RKDK, dan penerimaan sumbangan yang bersumber

dari Pasangan Calon, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Calon Anggota DPD atau pihak lain;

- Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan yang diterima Peserta Pemilu setelah LADK disampaikan kepada KPU; dan
- Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye.

Dana kampanye Pemilu dicatat dalam sebuah pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye Pemilu. Pembukuan itu terpisah dari pembukuan keuangan Partai Politik (Parpol).

### **1. Audit Dana Kampanye**

Demi akuntabilitas, laporan dana kampanye harus diaudit oleh akuntan publik. Objek audit berupa sisi penerimaan yang terdiri atas sumber penyumbang, besaran sumbangan dan identitas penyumbang. Auditor memastikan ada tidaknya sumber penerimaan dana kampanye dari pihak yang dilarang, ada tidaknya penyumbang perseorangan dan perusahaan yang melampaui batas sumbangan, dan ada tidaknya penyumbang yang tidak jelas identitasnya.

Prosedur audit dana kampanye dilakukan oleh akuntan publik dengan menggunakan standar perikatan asuransi. Dalam proses ini, KPU

melakukan seleksi Kantor Akuntan Publik (KAP) termasuk dalam kategori jasa konsultan yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah, dengan biaya pelaksanaan kerja dibebankan pada APBD.

Ketentuan audit kepatuhan dari akuntan publik, yaitu dengan opini patuh atau tidak patuh. Tujuan audit kepatuhan untuk menilai kesesuaian laporan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur dana kampanye Pemilu. Apabila auditor menemukan dugaan pelanggaran, maka dilaporkan dalam berkas laporan hasil audit yang diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Auditor juga harus menyertakan catatan-catatan khusus terhadap materi laporan dana kampanye yang mencurigakan.

## **2. Sanksi Administrasi dan Pidana**

Dalam ketentuan UU Pemilu dan Peraturan KPU Nomor 24 tahun 2018, Partai Politik (Parpol), dan calon anggota DPD peserta Pemilu yang tidak menyampaikan LADK sampai dengan batas waktu yang ditentukan, dikenai sanksi pembatalan sebagai Peserta Pemilu pada wilayah yang bersangkutan. Ketika selesai tahapan penghitungan, Parpol, dan calon anggota DPD yang tidak menyampaikan LPPDK kepada Kantor Akuntan Publik yang ditunjuk KPU, dikenai sanksi administratif berupa tidak ditetapkannya calon yang bersangkutan sebagai calon terpilih.

Sanksi tersebut dikenal dengan sanksi administrasi (*diskualifikasi*) yang ditetapkan dengan Keputusan KPU RI setelah menerima Berita Acara kronologis atas hasil klarifikasi dari KPU di wilayah Provinsi atau Kab/Kota setempat.

Dalam aspek sanksi pidana, UU Pemilu mengatur pada dua pendekatan, yakni ketentuan saat peserta Pemilu menerima dana kampanye yang melebihi batas dari ketentuan, menggunakan dan tidak melaporkannya. Aspek kedua, ketentuan hukum yang mengatur peserta Pemilu menerima dana kampanye dari sumber-sumber yang dilarang. Tidak melaporkan penerimaan dan menyetorkan dana kampanye yang dilarang tersebut.

### **3. Masalah dan Titik Rawan Pelanggaran**

Bawaslu memiliki tugas dan kewenangan dalam pengawasan terhadap proses penyampaian laporan dana kampanye peserta Pemilu 2019. Pengawasan dilakukan secara langsung di KPU dengan memastikan ketepatan waktu penyerahan laporan dan kelengkapan berkas laporan. Fokus dan urgensi pengawasan ditujukan untuk memastikan kepatuhan pada ketentuan peraturan perundangan-undangan dan memastikan terpenuhinya kesetaraan bagi semua peserta Pemilu.

Dalam pengawasan dana kampanye Pemilu yang dilakukan selama ini oleh Bawaslu, terdapat masalah dan potensi kerawanan yang patut diantisipasi. *Pertama*, Keterlambatan penyerahan laporan. Penyerahan

laporan dana kampanye peserta Pemilu telah ditetapkan batas akhir penyerahannya kepada KPU. Secara faktual terdapat peserta Pemilu yang menyerahkan tepat waktu, terdapat peserta Pemilu yang menyerahkan di menit-menit terakhir batas akhir penyerahan, dan terdapat peserta Pemilu yang terlambat menyerahkan atau tidak menyerahkan laporan dana kampanye Pemilu.

Permasalahan di kemudian hari bagi peserta Pemilu yang terlambat menyerahkan atau tidak menyerahkan laporan dana kampanye kepada KPU. Misalnya LADK, konsekwensinya dapat dilakukan pembatalan sebagai peserta Pemilu lewat penetapan/keputusan KPU RI. KPU setempat membuat Berita Acara kronologis dengan terlebih dahulu mengklarifikasi peserta Pemilu yang terlambat atau tidak menyerahkan LADK dimaksud.

*Kedua*, Berita Acara KPU diajukan sengketa proses ke Bawaslu. Berita Acara keterlambatan atau tidak menyerahkan LADK diserahkan kepada KPU RI untuk mendapatkan penetapan/keputusan pembatalan sebagai peserta Pemilu. Namun Berita Acara KPU tersebut, dijadikan sebagai objek sengketa proses di Bawaslu lewat pengajuan permohonan dari peserta Pemilu yang bersangkutan.

Bawaslu sesuai dengan Peraturan Bawaslu tentang Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, harus menerima dan memproses permohonan sengketa tersebut. Karena, objek sengketa proses Pemilu berupa

Keputusan dan/atau Berita Acara KPU, dalam hal ini terdapat Berita Acara KPU yang memuat kronologis keterlambatan atau tidak menyerahkan LADK. Walhasil Bawaslu menerima permohonan sengketa, dan menyelesaikan terlebih dahulu lewat mediasi untuk musyawarah mufakat. Jika tidak tercapai kesepakatan dilanjutkan dengan sidang adjudikasi untuk diperiksa, diadili, dan diputus oleh Bawaslu.

*Ketiga*, Laporan dana kampanye Parpol tidak memuat secara utuh penerimaan sumbangan dan pengeluaran kampanye. Dari jumlah penerimaan sumbangan terbanyak, biasanya bersumber dari sumbangan calon anggota legislatif. Setidaknya ini tergambar pada Pemilu legislatif tahun 2014 lalu, sebagaimana hasil penelitian August Mellaz<sup>28</sup> yang menempatkan jumlah total sumbangan caleg menempati urutan terbanyak dalam penerimaan sumbangan dana kampanye Parpol untuk Pileg 2014, menyusul sumbangan Partai, perseorangan, badan usaha, dan kelompok.

Dalam hal ini, penerimaan dan pengeluaran riil calon yang tidak dimasukkan dalam pembukuan laporan dana kampanye. Secara riil diterima dan dikeluarkan oleh calon dalam bentuk sumbangan dan biaya kampanye, tapi tidak masuk dalam laporan yang akan dikelola Parpol. Kenyataan ini terjadi saat kontrol dan manajemen Parpol tidak maksimal terhadap calon anggota legislatif untuk menyerahkan data dan bahan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

---

<sup>28</sup> August Mellaz, 2018, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Bawaslu, Jakarta, hlm. 83.

*Keempat*, Kebenaran audit dana kampanye. Pemeriksaan dari Kantor Akuntan Publik dilakukan dengan memeriksa berkas pelaporan (*reporting*) dana kampanye dan kesesuaian penerimaan (*income*) dan pengeluaran (*spending*). Namun, proses audit tidak dapat menelusuri dan membuktikan adanya manipulasi dana kampanye yang secara nyata-faktual digunakan tetapi tidak dimasukkan dalam laporan dana kampanye. Persoalan ini karena ruang lingkup audit hanya berupa audit kepatuhan dan jangka waktu melakukan audit juga terbatas, yakni tiga puluh hari.

Proses audit merupakan cara yang secara legal untuk melakukan pemeriksaan terhadap dokumen laporan dana kampanye dari peserta Pemilu. Kesempatan melakukan penelitian terhadap kebenaran laporan dilakukan dengan meningkatkan kualitas audit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP). Peningkatan kualitas audit tidak hanya dilakukan secara prosedural, tetapi juga memasukkan aspek investigasi dalam melakukan pemeriksaan kebenaran laporan dana kampanye. Dalam hal memastikan kebenaran tersebut, koordinasi KAP dan Bawaslu sangat dibutuhkan untuk mewujudkan aspek transparansi dan keadilan pengelolaan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu.<sup>29</sup>

*Kelima*, Pembatasan jumlah sumbangan dari pihak internal. Pembatasan tidak hanya diterapkan pada jumlah sumbangan pihak

---

<sup>29</sup> M. Afifuddin, 2018, *Pengawasan Pembiayaan Pemilu 2019; Mengatasi Ruang Kosong*, Bawaslu, Jakarta, hlm. 290



eksternal, tetapi juga pembatasan jumlah sumbangan bagi internal Parpol dan calon anggota legislatif. Ini yang belum diatur dalam UU Pemilu. Pengaturan pembatasan jumlah sumbangan internal ini dapat mencegah kemapanan praktek *oligarki* di internal Parpol. Sehingga asas keadilan sesama peserta Pemilu pun dapat terpenuhi.

#### **4. Tindak-Lanjut Hasil Pengawasan**

Pengawas Pemilu saat melakukan fungsi pengawasan termasuk pengawasan dana kampanye Pemilu, melakukan langkah pencatatan, pendokumentasian, dan penelusuran hingga mendapatkan data, informasi dan bukti sebagai hasil pengawasan. Hasil pengawasan dituangkan ke dalam form laporan (Form A) yang disebut “laporan hasil pengawasan.” Dari laporan tersebut, akan dihasilkan kebijakan dan tindaklanjut untuk disampaikan kepada pihak terkait.

Dalam Laporan Hasil Pengawasan (Form A) atau yang lebih umum dikenal LHP, Bawaslu dalam setiap tingkatan akan menjelaskan secara detail mengenai objek pengawasan yang dilakukan berada dalam tahapan yang sedang berjalan. Dalam LHP juga akan disebutkan target dan tujuan dilakukannya pengawasan. Lebih lanjut, pengawas Pemilu akan mernguraikan aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh pengawas secara mendetail sebagai sumber informasi yang utuh. Sehingga dalam uraian kejadian di LHP akan diketahui jika ada suatu peristiwa yang terdapat unsur pelanggaran dan atau sengketa proses Pemilu.

Dalam hal terdapat potensi pelanggaran Pemilu, maka disampaikan kepada pihak terkait dalam bentuk saran perbaikan atau rekomendasi. Ini dilakukan agar ada informasi penyeimbang untuk pihak terkait dapat mempertimbangkan saran atau rekomendasi Pengawas Pemilu dan melaksanakan tahapan Pemilu sesuai dengan ketentuan UU Pemilu. Namun jika terjadi pelanggaran, maka dilakukan proses temuan untuk ditindaklanjuti lewat mekanisme penindakan pelanggaran Pemilu. Dari sini, aspek pelanggaran dapat mengarah ke pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, pelanggaran etika, atau pelanggaran peraturan lainnya.

#### **E. Kajian Hukum Islam Penyelesaian Sengketa**

Sengketa merupakan fenomena manusiawi yang lembaga selalu ada di masyarakat. Jika terjadi sengketa, ada dua mekanisme yang dapat digunakan untuk menyelesaikannya, yaitu melalui pengadilan (litigasi) dan di luar pengadilan (non-litigasi). Paradigma litigasi meyakini bahwa hukum harus ditegakkan untuk mengakhiri konflik yang terjadi. Di samping itu, juga digunakan paradigma non-litigasi, yaitu paradigma yang berakar pada lembaga dan, musyawarah atau penyelesaian damai antar para pihak.

Falsafah resolusinya bukan untuk mencari kemenangan mutlak di satu pihak sehingga harus ada pihak lain yang kalah. Lembaga yang ini lebih mendorong agar konflik dapat diakhiri dengan menjadikan semua

pihak sebagai pemenang (*win-win solution*). Kalaupun ada keinginan yang tak terpenuhi, maka kedua belah pihak harus menanggung beban kalah yang sama beratnya. Hukum Islam juga mengenal dua paradigma penyelesaian sengketa. Hukum Islam mendukung setiap sengketa diselesaikan secara hukum di pengadilan (*al-qadha*). Tidak ada yang salah bila masyarakat membawa persoalannya dihadapan hakim. Tetapi hukum Islam menyerukan anjuran moral, sebaiknya para pihak berdamai dan menyelesaikan masalahnya secara kekeluargaan (*islah, tahkim*).<sup>30</sup>

Bila mengkaji tentang sengketa, yang akan segera terbayang adalah bagaimana hukum ditegakkan (*law enforcement*). Sengketa tidak akan menjadi masalah bila mekanisme penegakan hukumnya berjalan sebagaimana diatur dalam suatu undang-undang. Faktor manusia sangat terlibat dalam usaha menegakkan hukum. Dengan demikian, penegakan hukum bukan lagi merupakan hasil deduksi logis, melainkan lebih merupakan hasil dari pilihan-pilihan. Output dari penegakan hukum tidak dapat hanya didasarkan pada ramalan logika semata, melainkan juga hal-hal yang 'tidak menurut logika'.<sup>31</sup>

Memang betul bahwa salah satu fungsi hukum adalah untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di masyarakat. Hukum (dengan lembaga peradilan sebagai model yang paling jelas) baru beroperasi setelah terjadi konflik, yakni bila seseorang mengaku kepentingannya

---

<sup>30</sup> Abu Rokhmad, "Paradigma Hukum Islam dalam Penyelesaian Sengketa" *International Journal Ihya' 'Ulum Al-Din* Vol 18 No 1 (2016), h.49

<sup>31</sup> *Ibid* (2016), h.53

telah diganggu pihak lain. Inilah ciri eksplisit maupun implisit yang mewarnai kebanyakan kajian tentang hukum dan masyarakat. Ketika hak yang dimiliki oleh seseorang berbenturan dengan hak orang lain, maka saat itulah terjadi konflik antar hak dari orang-orang yang terlibat didalamnya. Dalam situasi demikian, keberadaan hukum diperlukan dalam rangka menyelesaikan konflik yang timbul. Penggunaan hukum yang demikian dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, *integrative*, *legitimate*, dan didukung adanya mekanisme pelaksanaan dan sanksi yang jelas.<sup>32</sup>

Penyelesaian sengketa pada prinsipnya dapat menempuh tiga jalur, yaitu dengan cara damai (*shulh*), arbitrase (*tahkim*) dan terakhir melalui proses peradilan (*al-qadha*). Namun ada juga yang berpendapat jika terjadi sengketa maka ada dua jalur penyelesaian yang dapat ditempuh, yaitu *hakam* (antara lain QS, 4: 105), dan *islah* (antara lain QS, 4: 128). *Hakam* dalam bentuknya yang paling konkret menjelma menjadi *qadhi* (hakim) atau peradilan (*qadha/ hukumah*) yang memutus perkara secara hukum. Sedangkan *islah* merupakan hukum yang mendamaikan, baik melalui pihak ketiga ataupun tidak.<sup>33</sup>

Perbedaan dua pendapat di atas terletak pada konsep *hakam*, *tahkim* dan *al-qadha*. Istilah *hakam* dan *tahkim* terkadang dipahami dalam konteks penyelesaian sengketa secara damai dengan pihak ketiga

---

<sup>32</sup> Abu Rokhmad, "Paradigma Hukum Islam dalam Penyelesaian Sengketa" International Journal Ihya' 'Ulum Al-Din Vol 18 No 1 (2016), h.54

<sup>33</sup> *Ibid* h.55

sebagai penengah (arbitrator/ mediator). Pengertian ini mirip dengan *shulhu*, hanya beda pada kehadiran pihak ketiga. Tetapi bila dilihat dari akar katanya, *hakam* dan *tahkim* juga dapat dipahami sebagai penyelesaian sengketa menurut hukum dengan *al-qadha* sebagai tempatnya. Ada pula yang berpendapat, di negara-negara Arab (modern-pen), penyelesaian sengketa non-litigasi meliputi beberapa cara. Selain *sulh* (konsiliasi) dan *tahkim* atau *hakam* (arbitrase)—sebagaimana pada masa Nabi Muhammad SAW dan para shahabat—juga dikenal dengan istilah *al-wasathah* (mediasi)