

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk memilih (*right to select*) dan dipilih (*right to be candidate*) sebagai wujud sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi guna mewujudkan kedaulatan rakyat.

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan menjadi atribut penting bagi negara sebagai organisasi masyarakat yang paling besar. Ketika dihubungkan dengan rakyat, maka rakyat merupakan tempat untuk melahirkan kekuasaan tertinggi.

Kedaulatan rakyat bisa dikatakan sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang dipegang dan berada ditangan rakyat. Karena pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat, maka kekuatan politik yang sesungguhnya berada pada rakyat itu sendiri untuk menentukan keterwakilan sekaligus pemimpinnya.

Konsep negara demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka rakyatlah yang memiliki kedaulatan yang sesungguhnya. Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional,

tetap, dan mandiri”.¹ Artinya lembaga penyelenggaraan Pemilu, haruslah bebas dari pengaruh serta intervensi dari pihak manapun dalam menjalankan tugas, fungsi, wewenang dan kewajibannya.

Pemilihan umum merupakan bagian dari sistem demokrasi yang dipilih oleh suatu negara dalam penyelenggaraan negaranya. Pemilu merupakan sarana untuk mengejawantahkan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi.² Agar proses konversi kehendak rakyat menghasilkan wakil-wakil rakyat atau pejabat-pejabat yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka proses Pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil.

CF. Strong berpendapat bahwa “Pemilu harus dijaga dari segala kemungkinan praktik curang (*election proudly*) yang merusak pelaksanaan demokrasi perwakilan (*democratic representation*)”.³ Bila di suatu negara penyelenggaraan pemilunya berlangsung jujur dan adil maka demokrasi suatu negara tersebut telah dipandang baik, Penyelenggaraan pemilu yang baik ini tentu akan menjadi kondisi awal menuju tatanan negara yang beradab.

Dengan kata lain bahwa penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil adalah sarana mewujudkan pemerintahan yang baik (*clean governance*). Oleh karenanya, pemilu dijadikan tolok ukur

¹ Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu atau Pemilihan*, Khazanah Hukum, Vol. 2, No. 1, 2020, h. 44

² Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, h. 30.

³ Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, h. 34.

demokratis tidaknya suatu negara.⁴

Dalam sistem politik, pemilu bermakna sebagai sarana penghubung memungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*for people, by people and to people*).⁵

Pada sisi lain, pemilu demokratis menuntut tersedianya kerangka hukum dan prosedur penyelesaian yang jelas, *free and fair*, dan tepat waktu dalam kerangka penegakkan hukum pemilu terhadap berbagai bentuk pelanggaran pemilu baik dari segi pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Salah satu indikator pemilu demokratis dilihat dari bagaimana proses penegakan hukum sepanjang pemilunya berjalan. Menurut Ramlan Surbakti setidaknya terdapat dua fungsi sistem pemilihan umum. *Pertama*, sebagai prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih (*voters*) menjadi kursi (*seat*) lembaga legislatif dan/atau lembaga eksekutif baik pada tingkat lokal maupun nasional. *Kedua*, sebagai instrumen untuk membangun sistem politik demokrasi, yaitu melalui konsekuensi setiap unsur sistem pemilihan umum terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi.⁶

⁴ Paul Adryani Moento, *Kesuksesan Komisi Pemilihan Umum Dalam menyelenggarakan Pemilu 2019*, *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2, No. 1, 2020, h. 36-37

⁵ Achmad Arifullah, *Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai, dan Bermartabat*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2015, h. 302.

⁶ Ramlan Surbakti, *Fungsi Sistem Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD*, dalam Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia antara Proposional dan Mayoritarian*, Jakarta, P3DI Sekjen DPR RI, 2015, h.iii

Lebih lanjut Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum di suatu negara berlangsung secara demokratis setidaknya ada 7 (tujuh) parameter prinsip menjadikan pemilu tersebut demokratis.

Pertama, kesetaraan antar warga negara harus terlihat kuantitas dan kualitas daftar pemilih yang menjadi derajat maksimal, alokasi kursi, dan pembentukan daerah pemilihan (*equal representation*) dan pada pemungutan dan penghitungan suara (*every vote count and count equally*).

Kedua, peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu menjamin dua hal, yaitu penjabaran tiga prinsip demokrasi ; hak-hak politik berkaitan dengan pemilu; pemilu berintegritas (*electoral integrity*); pemilu berkeadilan (*electoral justice*) dan menjamin kepastian hukum pemilu (*electoral legal certainty*).

Ketiga, persaingan yang bebas dan adil antara peserta pemilu. *Keempat*, penyelenggara pemilu yang independen, profesional, berintegritas, melaksanakan kepemimpinan yang efektif dan efisien, dan melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan kode etik penyelenggara pemilu.

Kelima, partisipasi semua unsur masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu. *Keenam*, proses pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi, hasil penghitungan suara, dan penetapan dan pengumuman hasil pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, transparan, dan akuntabel (pemilu

berintegritas).

Ketujuh, penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu dilakukan dengan adil dan tepat waktu.⁷ *Ketujuh* prinsip ini mestilah satu kesatuan yang utuh diterapkan dan dijalankan dalam setiap pemilu ke pemilu bukan saja kepada penyelenggara pemilu tetapi juga dijalankan oleh peserta pemilu dan masyarakat sebagai pemilih.

Disamping peserta pemilu, masyarakat sebagai pemilih dan penyelenggara pemilu aspek "*rule of the game*" atau aturan main dalam penyelenggaraan pemilu sangatlah menentukan apakah keberlangsungan pemilu sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, transparan, dan akuntabilitas.

Aturan main tersebut adalah seperangkat regulasi yang ada, sehingga tata laksana penyelenggaraan pemilu memenuhi prosedural pemilu (*procedural electoral*) dan hakikat pemilu (*substancial electoral*) itu sendiri.

Perubahan paling penting yang terjadi pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yaitu pemisahan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai organ pengawas dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 merupakan *judicial review* atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa Bawaslu merupakan

⁷ Ramlan Surbakti, *Pemilu Berintegritas Dan Adil*, Harian Kompas, Edisi 14 Februari 2014, h. 6

penyelenggara pemilu yang berbeda.⁸

Hal ini dapat dibandingkan dengan pasal 1 angka 16 Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Problematika yang muncul dari pengaturan sedemikian tersebut adalah apakah suatu pengawasan yang dilakukan terhadap diri sendiri dikatakan efektif ? Kemudian, apakah hasil pengawasan dapat dikatakan bernilai kredibilitas dan mengandung bobot akuntabilitas ? Mengingat lembaga yang diawasi adalah lembaga induknya yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Mahkamah Konstitusi dalam putusan *a quo* menafsirkan bahwa frasa “suatu komisi pemilihan umum’ dalam pasal 22 E ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 tidaklah merujuk pada suatu lembaga, tetapi pada fungsinya sehingga menurut Mahkamah Konstitusi bahwa Bawaslu setara dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Konstruksi hukum inilah dijadikan alasan hukum Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu bahwa yang disebut sebagai penyelenggara pemilu adalah KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).⁹

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, selanjutnya disebut UU Pemilu, semakin memperkuat kedudukan dan kewenangan Bawaslu. Bawaslu semakin progresif dengan beberapa perkembangan baru dalam UU Pemilu. Ada 3 (tiga) perkembangan baru

⁸ Abhan dalam *Keadilan Pemilu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2022, h.82

⁹ *Ibid*, h. 82

tersebut terutama yang terkait dengan penegakan hukum administratif pemilu.¹⁰

Perkembangan pertama, adanya pengaturan tentang sanksi administrasi berupa diskualifikasi sebagai peserta pemilu. Apabila seorang calon legislatif atau pasangan calon presiden dan wakil presiden melakukan pelanggaran administratif yang bersifat Tersruktur, Sistematis, dan Masif (TSM).

Ketentuan pelanggaran administratif TSM ini muncul karena adanya dorongan kuat dan semangat memberikan secara tegas dan mengandung efek jera terhadap siapa saja yang melakukan praktik pemberian uang (*vote buying*) dalam proses tahapan pemilihan umum. Kewenangan pengujian pelanggaran administratif pemilu yang TSM oleh Bawaslu diatur secara tegas dan lugas dalam UU Pemilu.¹¹

Perkembangan Kedua, terjadinya peralihan kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif yang pada awalnya menjadi kewenangan KPU beralih kepada kewenangan Bawaslu. Dalam desain pemilu sebelumnya, penyelesaian pelanggaran administratif terlebih dahulu diperiksa dan diuji oleh Bawaslu dan hasil pemeriksaan tersebut direkomendasikan kepada KPU untuk diputus dan ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangan KPU. Namun pada Pemilu 2019, KPU tidak lagi memiliki kewenangan memutus suatu pelanggaran administratif pemilu.

Kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif pemilu

¹⁰ *Ibid*, h. 83

¹¹ *Ibid*

se penuhnya menjadi kewenangan *atributif* yang melekat kepada Bawaslu yakni memeriksa, menguji, dan memutus sebuah dugaan pelanggaran administratif pemilu. KPU hanya memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti putusan Bawaslu.¹²

Perkembangan Ketiga adalah mekanisme pemeriksaan pelanggaran administratif pemilu. Implikasi berakhirnya rezim rekomendasi Bawaslu, maka terjadi pula perubahan dalam sistematika prosedur pengujian sebuah pelanggaran administratif pemilu. Dalam ketentuan lama, kewenangan Bawaslu dalam memeriksa pelanggaran dilakukan dengan metode dan prosedur pemeriksaan bersifat sepihak. Apabila terdapat laporan atau temuan pelanggaran administrasi, maka Bawaslu melakukan pemeriksaan dengan menguji tindakan terlapor dengan norma perundang-undangan yang menjadi dasar pengujian.¹³

Selama empat kali penyelenggaraan pemilu, yaitu Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014 posisi Bawaslu hanya sekadar sebagai “stempel” atas keberadaan lembaga penyelenggara pemilu yaitu KPU. Dalam konteks penegakan hukum pemilu, fungsi dan kewenangan Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada pihak lain atas temuan dan laporan dugaan pelanggaran yang terjadi selama tahapan pemilu.

Sepanjang tahapan pemilu tersebut, Bawaslu tidak memiliki fungsi eksekutorial atas temuan dan laporan dugaan pelanggaran pemilu,

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

khususnya dugaan pelanggaran administratif pemilu. Karena kewenangan eksekutorial pelanggaran administratif pemilu berada di tangan KPU.¹⁴

Dalam desain baru, pemeriksaan dan pengujian oleh Bawaslu harus ditempuh melalui persidangan dengan basis pemeriksaan dan pengujian bukti dan keterangan para pihak untuk mendapatkan hasil putusan yang utuh, murni, mendalam dan komprehenship sehingga para pihak mendapat keadilan bermartabat.

Metode persidangan dugaan pelanggaran administratif menggunakan model *adjudikasi*. Dengan demikian, dugaan pelanggaran administratif pemilu yang dilaporkan pelapor harus diklarifikasi dengan memanggil terlapor yang melakukan dugaan pelanggaran serta memanggil para saksi, ahli, dan alat bukti berupa dokumen. Hasil dari persidangan inilah kemudian dituangkan dalam bentuk putusan, wajib dilaksanakan para pihak termasuk KPU.

Konsep hukum administratif pemilu meliputi tata cara, prosedur, atau mekanisme berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pengaturan tentang penyelesaian pelanggaran administratif pemilu adalah bagian dari Penegakan hukum administrasi.

Dalam doktrin, ada dua sarana selalu dipandang *tools* untuk penegakan hukum administrasi.¹⁵ *Pertama*, pengawasan baik untuk

¹⁴ *Ibid*, h. 84

¹⁵ Muhammad Yasin, *Efektivitas Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu dalam Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Bawaslu RI, Jakarta, 2019, h.147

memastikan apakah suatu organ pemerintahan sudah menaati dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun mengawasi pelaksanaan keputusan yang meletakkan kewajiban kepada seseorang atau badan hukum. *Kedua*, penerapan kewenangan penjatuhan sanksi. Pengawasan merupakan langkah *preventif*, sedangkan penjatuhan sanksi adalah langkah *refresif* untuk memaksakan keputusan.¹⁶

Dalam rangka pengawasan, kemudian dikenal pengawasan dilakukan sebelum suatu keputusan dikeluarkan (*a priori*) dan pengawasan dilakukan setelah terbitnya keputusan pemerintah (*posteriori*).

Dalam konteks pemilihan umum di Indonesia, UU Pemilu telah memuat beberapa ketentuan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi. Sumber dugaan pelanggaran berdasarkan dari laporan dan bersumber dari temuan pengawas pemilu.

Temuan adalah hasil pengawasan aktif pengawas pemilu, sedangkan laporan adalah dugaan pelanggaran yang dilaporkan oleh pihak-pihak mempunyai *legal standing* untuk melaporkan. Pelapor adalah orang yang berhak melaporkan pelanggaran pemilu ; peserta pemilu, pemilih dan pemantau pemilu.¹⁷

Dari aspek kelembagaan, penanganan pelanggaran administrasi pemilu tidak hanya melibatkan Bawaslu dan organ pengawas pemilu ditingkat bawah, tetapi juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Artinya, proses penanganan pelanggaran administrasi di Bawaslu

¹⁶ *Ibid*, h.147

¹⁷ *Ibid*.

masih dimungkinkan berlanjut ke lembaga peradilan lain. Bawaslu memiliki kewenangan besar secara konstitutif dalam menindak pelanggaran pemilu. Tidak hanya menerima laporan, tetapi dapat melakukan pengawasan, dan jika diperlukan melakukan investigasi sendiri.

Selain itu, Bawaslu berwenang menentukan status laporan dugaan pelanggaran dan memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Dengan demikian Bawaslu memiliki tiga fungsi (*three function*) ; fungsi pencegahan, fungsi penindakan dan fungsi pemutus.¹⁸

Dari uraian tersebut diatas, penulis sangat menaruh perhatian akan melakukan penelitian dalam bentuk tesis yang berjudul “**Analisis Yuridis Penanganan Penindakan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Pada Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024 Di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Tahun 2022**” dimana sumber dugaan pelanggarannya merupakan hasil temuan beberapa Bawaslu Kabupaten/Kota Sumatera Utara khusus pada tahapan pendaftaran, verifikasi dan penetapan partai politik peserta pemilu yaitu, pada 29 Juli sampai dengan 13 Desember 2022.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian dan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu ?
2. Bagaimana karakteristik laporan pelanggaran Pemilu ?
3. Bagaimana penyelesaian dan penanganan penindakan

¹⁸ Ibid h.149

pelanggaran administrasi pada tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024 di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara tahun 2022 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui peran dan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum terhadap penyelesaian dan penanganan penindakan pelanggaran administrasi pada tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum
- b. Untuk mengetahui bagaimana karakteristik laporan pelanggaran Pemilihan Umum
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis secara yuridis penegakkan hukum administrasi oleh Bawaslu Provinsi Sumatera Utara terhadap penanganan penindakan pelanggaran administrasi pada tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2024 yaitu pada tahapan pendaftaran, verifikasi dan penetapan partai politik peserta pemilu tahun 2024

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini, sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, manfaat yang diharapkan oleh penulis dari penulisan ini, yaitu untuk lebih memperkaya khazanah ilmu pengetahuan bagi penulis baik di bidang hukum dan untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum secara teoritis, khususnya mengenai penyelesaian pelanggaran administrasi pada pemilihan umum pada tahapan penyelenggaraan Pemilu tahun 2024.

b. Manfaat Praktis

Selain memiliki manfaat teoritis, penelitian tesis ini juga memiliki manfaat praktis yang diharapkan dapat memberikan bantuan terhadap akademisi, aparat penegak hukum dan advokat, serta bagi para penyelenggara negara.

D. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita dapat merekonstruksi kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁹ Teori hukum dalam penelitian berguna sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian.²⁰

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, h. 253

²⁰ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 146

Pada dasarnya kerangka berpikir (*framework of thinking*) sama dengan kerangka teoritis (*theoretical framework*), kerangka berpikir merupakan landasan sebagai model konseptual mengenai bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor atau variabel yang telah dikenali (diidentifikasi) sebagai masalah yang penting sekali.²¹ Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain tergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.²²

a. Teori Penegakan Hukum

Dalam bahasa Indonesia dikenal beberapa istilah di luar penegakan hukum seperti "*penerapan hukum*". Tetapi tampaknya istilah penegakan hukum adalah yang paling sering digunakan dan dengan demikian pada waktu-waktu mendatang istilah tersebut akan makin mapan atau merupakan istilah yang dijadikan (*coined*). Dalam bahasa asing kita juga mengenal berbagai peristilahan seperti: *rechtstoepassing*, *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement*, *application* (Amerika).

Secara konseptual, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang

²¹ J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistika*, Rikena Cipta, Jakarta, 2003, h. 195

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h. 6

mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut sehingga akan tampak lebih konkret.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah secara konkrit penegakan hukum secara konsepsional.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka Wayne La Favre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).²³

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²⁴

Atas dasar uraian tersebut dapatkah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi apabila ada ketidaksesuaian antara "*tritunggal*" nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan,

²³ Nur Solikin, *Hukum, Masyarakat dan Penegakan Hukum*, CV. Qiara media, Pasuruan, 2019, h. 84

²⁴ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, h. 21.

menjelma di dalam kaidah-kaidah simpang siur, dan pola perilaku tidak terarah mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Dalam struktur kenegaraan modern, tugas penegakan hukum itu dijalankan oleh komponen *eksekutif* dan dilaksanakan oleh *birokrasi* dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum.

Sejak negara itu mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan kepada masyarakat, maka memang intervensi hukum juga makin intensif, seperti dalam bidang-bidang kesehatan, perumahan, produksi, dan pendidikan.

Tipe negara yang demikian dikenal sebagai *welfare state*. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) menangani bidang-bidang tersebut.

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan upaya untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan maupun melalui prosedur arbitrase penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*) atau kegiatan penegakan hukum mengenai segala aktifitas agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subyek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh

dijalankan sebagaimana mestinya.

Penegakan hukum di Indonesia diidentikkan dengan kekuasaan, jika ditinjau dari perumusan alternatif konsep negara hukum menurut Tamanaha, Indonesia merupakan jenis negara hukum yang sempit (*thin*) yaitu jenis formalnya diatur oleh hukum, hukum sebagai instrumen dari tindakan pemerintah.

Indonesia bukan jenis negara hukum yang luas (*thick*) yang jenis formalnya demokrasi dan legalitas persetujuan menentukan isi/content dari hukum sedangkan jenis substansinya kesejahteraan sosial, persamaan substantif, kesejahteraan, perlindungan atas hak-hak kultural.²⁵

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang undangan.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
- 3) Faktor sarana atau fasilitas mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁶

Secara umum, konsep negara hukum didasari suatu pemahaman bahwa hukum ditentukan oleh rakyat, tidak lain merupakan pengaturan hubungan sesama rakyat, konsep hubungan antara negara hukum dan

²⁵ Nur Solikin, *Op. Cit*, h. 86

²⁶ *Ibid*, h. 88

kerakyatan, muncul dengan sebutan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Seperti diungkap Scheltema dalam karyanya *De Rechtstaat*, mensyaratkan demokrasi sebagai salah satu asas negara hukum, disamping asas kepastian hukum, persamaan, dan pemerintah melayani kepentingan umum.²⁷

Sebenarnya, penegakan hukum dalam konteks lebih luas berada pada ranah tindakan, perbuatan atau perilaku nyata atau faktual bersesuaian dengan kaidah atau norma yang mengikat. Namun demikian, dalam upaya menjaga dan memulihkan ketertiban dalam kehidupan sosial maka pemerintahlah *actor security*.²⁸

Selain itu penegakan hukum dapat pula menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran administrasi pemilihan umum (pemilu) atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan pemilu melalui proses sengketa administrasi yang melibatkan peran dari pada aparat penegak hukum Bawaslu, KPU, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan (LP) dan atau Advokat/Pengacara.²⁹

Dalam mewujudkan penegakan hukum, tentunya tidak terlepas dari beberapa faktor yang mempengaruhinya terutama, substansi hukumnya

²⁷ M. Tahir Azhar, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Bogor, 2003, h. 90.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, h. 21.

²⁹ Achmad Sulchan, *Rekonstruksi Penegakan Hukum Terhadap Perkara Pidana Pemilihan Umum Berbasis Nilai Keadilan*, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. 1, No. 3, 2014, h. 351

sendiri, aparat penegakan hukum dan masyarakat tempat di mana hukum tersebut dilaksanakan atau lingkungan tempat penegakan hukum dilaksanakan, dari sistem ekonomi, sosial dan budaya.³⁰

Penegakan hukum pada pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah dapat dikatakan sebagai suatu proses, artinya apa yang diharapkan belum tentu seperti yang diinginkan, namun dalam proses tersebut tentu selalu diupayakan peningkatan, sehingga tantangan dan hambatan dalam penegakan hukum dapat diminimalisir.

Pelanggaran pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah dapat dirumuskan sebagai setiap tindakan/perbuatan (aktif/pasif) melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah diancam sanksi administrasi.

b. Teori Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asas dan sistem paling baik dalam sistem politik dan ketatanegaraan tidak dapat dibantah. khazanah pemikiran dan pra reformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang

³⁰ Bagir Manan, *Negara Hukum Yang Berkeadilan*, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2011, h. 554

ini demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.³¹

Menyangkut pengertian dari istilah demokrasi ternyata tidak ditemukan keseragaman pandangan diantara pakar ilmu hukum. Hal tersebut disebabkan oleh perbedaan sudut pandang.³² W.A. Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.³³

Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.³⁴

Menurut tafsir R. Kranenburg didalam *bukunya Inleiding in de vergelijkende staatsrecht wetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani diatas, maknanya adalah cara memerintahan oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam tentang makna demokrasi ini adalah cara pemerintahan dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara disebut "*autocratie*" atau

³¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, h. 196

³² *Ibid.*

³³ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Jakarta, 2007, h. 4

³⁴ *Ibid.*

“*oligarchie*” yakni pemerintahan dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, menganggap dirinya sendiri mencakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat.³⁵

Dengan demikian secara eksplisit demokrasi meniscayakan pengakuan dan penghargaan pada hak-hak rakyat melalui berbagai event seperti melalui Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bahkan sampai Pemilihan Kepala Desa, semakin banyak melibatkan rakyat dalam keputusan politik berkaitan dengan kepentingan rakyat adalah mencerminkan telah semakin membaiknya pelaksanaan demokrasi pada negara bersangkutan.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertamanya merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena rakyatlah sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.³⁶

Pengertian demikian tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta secara terus-menerus membuka diri

³⁵ Ni'matul Huda, *Op.cit*, h. 3

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h. 241- 242

terhadap partisipasi rakyat seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara. Negara yang dapat menyelesaikan gagasan demokrasi demikian ini merupakan negara baik dan ideal. Berdasarkan dengan berbagai macam pengertian demokrasi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan atau kedaulatan berada ditangan rakyat.

Maka demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.

Terdapat hubungan jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi serta peraturan perundang-undangan dengan kedaulatan rakyat dijalankan melalui sistem demokrasi. Hubungan initerlihat dengan munculnya istilah demokrasi konstitusional seperti dijelaskan di atas. Penyelenggaraan negara dalam sistem demokrasi bertumpu pada keikutsertaan dan kepentingan masyarakat.

Perwujudan negara hukum harus dilandasi dengan sistem demokrasi. Korelasi negara hukum dengan demokrasi tidak dapat dipisahkan karena merupakan satu kesatuan saling berkaitan. Tanpa pengaturan hukum, demokrasi akan kehilangan bentuk dan arah.

Sedangkan pengaturan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Sistem Pemilu, dalam hal ini undang-undang pemilu, umumnya dipahami dengan berangkat dari suatu pemahaman akan suatu unsur yang sangat penting, unsur yang esensial dalam demokrasi; suatu nilai (*value/virtue*) dalam hukum ketatanegaraan, yaitu asas kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat pada hakikatnya menunjuk kepada suatu pemegang kuasa. Pemegang kuasa dimaksud adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di bawah atau menurut hukum. Pemegang kekuasaan tertinggi menurut hukum adalah rakyat.³⁷

Sebagaimana sudah menjadi suatu pemahaman umum, bahwa di dalam makna kedaulatan rakyat menampung semangat perwakilan atau pada umumnya dikenal dengan konsep demokrasi perwakilan (*representative democracy*), atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil yang dipilih secara langsung oleh sementara orang menurut hukum menjadi unsur dari rakyat.

Setelah wakil-wakil rakyat dipilih oleh mereka secara sah menurut hukum berhak untuk memilih, maka wakil-wakil rakyat tersebut kemudian memiliki kewenangan untuk bertindak atas nama rakyat, sebagian diantaranya tidak memilih, karena tidak memenuhi persyaratan menurut hukum berlaku untuk menggunakan hak pilihnya.

Secara sederhana, sampai di sini dapatlah diterima argumentasi

³⁷ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Nusa Media, Bandung, 2018, h. 8

secara logis dari keberadaan pemilu. Pemilu adalah suatu cara agar rakyat dapat memilih wakil-wakil mereka. Pemilu bukan tujuan, namun cara untuk mencapai tujuan. Sehingga, secara filosofi tujuan pemilu tidak dapat dipisahkan dengan cara. Tujuan tidak boleh menghalalkan cara (*justifies the means*).

Dalam Negara menganut sistem demokrasi sebagai sistem nilai penyelenggaraan negara baik, maka Pemilu harus dilaksanakan agar dapat menentukan wakil-wakil rakyat yang akan merumuskan dan menentukan corak dan cara serta tujuan pemerintahan atas nama seluruh rakyat dan dijalankan.³⁸

Setiap negara yang menerapkan sistem demokrasi kerap selalu menikmati kebebasan berpolitik namun tidak semua kebebasan berpolitik berjalan sesuai dengan yang diharapkan, karena pada hakikatnya semua sistem politik mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing.

Demokrasi adalah sebuah sistem yang merupakan sebuah gagasan dinamis terkait erat dengan perubahan. Jika suatu negara berhasil menciptakan kebebasan, keadilan dan kesejahteraan dengan sempurna maka negara tersebut adalah Negara yang sukses dalam menjalankan sistem demokrasi, sebaliknya setiap Negara yang gagal menerapkan suatu sistem pemerintahan demokrasi, maka Negara itu tidak layak disebut negara demokrasi.

Kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh berdasarkan

³⁸ *Ibid*, h. 11

legitimasi religius, legitimasi ideologis, maupun ideologis pragmatis. Namun kekuasaan berdasarkan legitimasi-legitimasi tersebut dengan sendirinya mengingkari kesamaan dan kesederajatan manusia, karena mengklaim kedudukan yang lebih tinggi sekelompok manusia dari manusia lainnya.

Selain itu, kekuasaan berdasarkan ketiga legitimasi diatas akan menjadi kekuasaan absolut, karena asumsi dasarnya menempatkan kelompok yang memerintah sebagai pihak yang berwenang secara istimewa dan lebih tahu dalam menjalankan urusan kekuasaan negara.³⁹

Wujud nyata demokrasi adalah pemilihan umum, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum. Walau hanya beberapa aspek dari demokrasi, pemilu yang demokratis merupakan aspek dalam pemilihan umum penting dalam penyelenggaraan negara demokratik. Pemilihan umum dalam teori demokrasi liberal adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat.⁴⁰

Negara yang melaksanakan sistem pemilihan umum mempunyai beberapa fungsi dimana fungsi tersebut tidak bisa dipisahkan antara satu dengan lainnya. *Pertama*, sebagai sarana legitimasi politik. Legitimasi politik mempunyai fungsi yang mewisudahi format pemilihan umum yang berlaku. Melalui pemilihan umum, keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan. Program-program yang dicanangkan oleh penguasa

³⁹ Zainal Arifin Hoesein dan Arifudin, *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, Raja Grafindo, 2017, h. 34

⁴⁰ Puslit IAIN, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, IAIN Press, Jakarta, 2000, h. 15

dapat sepenuhnya didukung oleh warga negara.

2. Konsep

Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu. Salah satu cara untuk menjelaskan konsep adalah definisi.

Definisi harus mempunyai ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan atau kelebihan. Untuk menghindari perbedaan pengertian dari istilah yang digunakan pada penelitian ini maka perlu mendefinisikan dari istilah-istilah tersebut yaitu:

- a. Analisis yuridis adalah serangkaian perilaku mengamati, mendeskripsikan, dan/atau menyusun kembali suatu objek dengan menggunakan parameter hukum sebagai standar guna menarik suatu kesimpulan terhadap objek tersebut terhadap hukum.⁴¹
- b. Pelanggaran administrasi Pemilu adalah termaktub pada Pasal 460 angka (1) juncto (jo) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2022 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 32 menyebutkan bahwa “Pelanggaran Administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administratif pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu”.

⁴¹ <https://kamushukum.web.id/search/analisis%20hukum>, diakses pada tanggal 17 Agustus 2023, Pukul 19.28 wib

- c. Pemilihan Umum termaktub pada Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- d. Tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum termaktub pada pasal 1 angka (2) juncto (jo) pasal 167 angka (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu meliputi ; perencanaan program, dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu, Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih, pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu, penetapan Peserta Pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, mas Kampanye Pemilu, Masa Tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota
- e. Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi termaktub pada Pasal 1 angka (18) Undang-Undang

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Provinsi Sumatera Utara.

- f. Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota termaktub pada Pasal 1 angka (19) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang ada di provinsi Sumatera Utara.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi sepanjang kepustakaan yang ada di lingkungan Universitas Islam Sumatera Utara, khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Magister Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan, belum ada penelitian sebelumnya yang berjudul “Analisis Yuridis Penanganan Penindakan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Pada Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024 Di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Tahun 2022”.

Peneliti bertanggung jawab sepenuhnya apabila di kemudian hari ternyata penelitian ini merupakan duplikasi atau plagiat dari penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya. Berdasarkan penelusuran sementara menunjukkan bahwa penelitian dengan beberapa judul tesis yang berhubungan dengan topik ini, antara lain :

1. Idil Fitri, 2022, Judul Tesis “Analisis Hukum Pelanggaran Pemilihan

Kepala Daerah di Kabupaten Majene”, yang rumusan masalahnya adalah berikut :

- a. Apakah penanganan pelanggaran pemilihan kepala daerah di Bawaslu Kabupaten Majene sudah diselesaikan menurut ketentuan hukum yang berlaku ?
 - b. Bagaimanakah kendala yg menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan penanganan hukum Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Bawaslu Kabupaten Majene ?
2. Ricky Oktadinata, 2020, Judul Tesis “Penyelesaian Hukum Terhadap Pelanggaran Administrasi Pada Tahapan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah”, rumusan masalah, yaitu :
- a. Bagaimana mengidentifikasi pelanggaran administrasi pada tahapan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ?
 - b. Bagaimana peran Badan Pengawas Pemilu Provinsi terhadap penyelesaian pelanggaran administrasi pada tahapan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ?
 - c. Bagaimana penerapan sanksi kepada pelaku pelanggaran administrasi pada tahapan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ?
3. Hendi Gusta Rianda, 2023, Judul Tesis “Pembaharuan Hukum Sengketa Proses Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020), rumusan masalah,

yaitu :

- a. Bagaimana penyelesaian sengketa proses dalam pemilihan kepala daerah ?
- b. Bagaimana pembaharuan hukum dalam sengketa proses pemilihan kepala daerah ?

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam hal ini dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan penyelesaian pelanggaran administrasi pada pemilihan kepala daerah dalam tahapan penyelenggaraan pemilu.

2. Metode Pendekatan

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pemilihan metode ini dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁴²

Aspek yuridis yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan yang berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran administrasi kepegiluan. Sedangkan dimaksud dengan penelitian normatif yaitu penelitian yang lebih menekankan kepada penggunaan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis. Penelitian yang dilakukan oleh penulis disini merupakan

⁴² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 13-14

bentuk penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk meneliti kepastian hukum berdasarkan studi kepustakaan dan hukum positif yang ada.⁴³

3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan Penelitian Kepustakaan (*Library Research*). Studi Kepustakaan yaitu mengumpulkan data sekunder yang terkait dengan permasalahan yang diajukan dengan cara mempelajari buku-buku, hasil penelitian dan dokumen-dokumen perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.⁴⁴

Dalam teknik pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan atau yang disebut *Library Research* ini, akan dipelajari, diinventarisir, dikumpulkan, dan diolah data-data yang berupa peraturan-peraturan perundang-undangan, karya tulis ilmiah, pendapat para ahli sarjana hukum, media cetak dan media elektronik dan sumber-sumber tertulis lain yang ada guna mendukung penulisan penelitian ini sampai dengan selesai.

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 107.

sekunder. Data sekunder, diperoleh dari penelitian dokumentasi yang meliputi tiga bagian, yakni :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan yang utama dipakai dalam penelitian tesis ini, yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan KPU;
- 5) Peraturan Bawaslu.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa pendapat hukum dan pendapat lain yang diperoleh dari buku, hasil penelitian, jurnal hukum, surat kabar, internet, makalah dan artikel/tulisan terkait penelitian tesis ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,⁴⁵ yang berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, literatur dan *website*.

⁴⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 114.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yang dinyatakan secara tertulis atau lisan dan juga diamati secara nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh dengan memahami kebenaran itu.

Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata dan satelit serta dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁴⁶ Dalam hubungan ini, analisis akan dipaparkan secara deskriptif dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan yang diteliti.

Analisis data adalah prosedur yang mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar sedangkan metode kualitatif merupakan prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁴⁷ Data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan kemudian secara urut dan sistematis dan selanjutnya dianalisis dengan metode kualitatif dan hasil suatu analisis tersebut akan diuraikan dalam bentuk kalimat.

⁴⁶ *Ibid*, h. 250

⁴⁷ Lexy J. Moleong, *Metode Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, h.

BAB II

KEWENANGAN BAWASLU DALAM PENYELESAIAN DAN PENANGANAN PENINDAKAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM

A. Ketentuan Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum (pemilu) yang bebas dan adil merupakan salah satu unsur penting dalam sistem politik demokrasi. Menurut Ramlan Surbakti menyebutkan ada empat alasan mengapa pemilu dipandang sebagai unsur penting sistem politik demokrasi, yaitu:⁴⁸.

- 1) merupakan prosedur dan mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara, yakni bertindak atas nama rakyat dan mempertanggungjawabkannya kepada rakyat.
- 2) merupakan prosedur dan mekanisme pemindahan perbedaan aspirasi dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggara negara, untuk kemudian dibicarakan dan diputuskan secara beradab.
- 3) merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik secara tertib dan periodik baik perubahan sirkulasi elit politik maupun perubahan arah dan pola kebijakan publik.
- 4) dapat digunakan sebagai prosedur dan mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati bersama.

Kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan UUD, yang kemudian menurut UUD kedaulatan itu dimanifestasikan ke dalam sebuah wadah yang diberi nomenklatur Pemilihan Umum. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih kekuasaan eksekutif yakni presiden dan wakil Presiden, kekuasaan legislatif yang terdiri atas Dewan Perwakilan

⁴⁸ Ramlan Surbakti, *Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan Baru*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2003, h. 7

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang secara basis legitimasi yang sama.

Menurut Didik Sukriono memberikan pandangannya bahwa “Pemilu merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana dalam penyampaian hak-hak demokrasi yang dimiliki oleh rakyat”.⁴⁹ Menurut Sigit Pamungkas Pemilu adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat.⁵⁰

Pemilu adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara. Bisa juga dikatakan bahwa pelaksanaan pemilu adalah implementasi dari sistem pelaksanaan demokrasi secara sesungguhnya.⁵¹ Pemilihan Umum dan adalah implementasi demokrasi di Indonesia, sekaligus merupakan politik hukum negara dalam upaya mendapatkan estafeta kepemimpinan yang efektif.⁵²

Menurut para ahli seperti yang diungkapkan oleh Ramlan Surbakti Pemilu dapat diartikan sebagai sebuah instrumen dirumuskan sebagai:

- a. mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat;

⁴⁹ Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 2, No. 1, Mahkamah Konstitusi RI, 2009. h. 12

⁵⁰ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 3

⁵¹ Morissan, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, h. 17

⁵² Mohamad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 2

- b. mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, secara periodik dan tertib;
- c. mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.⁵³

Pemilu yang berlangsung setiap lima tahun sekali merupakan sebuah amanat dari konstitusi UUD 1945 pasal 22E yang menyebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁵⁴

Pemilihan Umum atau yang sering kita kenal dengan Pemilu dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Pemilu menyebutkan bahwa

“Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Pelaksanaan pemilihan umum ini diberikan untuk jembatan berupa fasilitas kepada rakyat agar rakyat dapat menyuarakan aspirasinya melalui hak politik yang dimilikinya dalam hal memilih wakil yang menurut mereka sesuai keinginannya untuk menjadi penyalur aspirasi melalui tindakan pada saat duduk di pemerintahan.

⁵³ Abdul Hakam Sholahuddin, dkk., *Hukum Pemilu Di Indonesia*, PT Sada Kurnia Pustaka, Serang, 2023, h. 2

⁵⁴ Rahmat Bagja, dkk., *Indeks Kerawanan Pemilu Dan Pemilihan Serentak 2024*, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Jakarta Pusat, 2023, h. 1

Pemilihan Umum sebuah fasilitas yang diberikan Negara kepada Rakyat untuk menyalurkan hak politik demokrasinya di dalam menentukan para wakil yang akan mewakilinya dalam penentuan setiap tindakan dari sebuah negara.

Pemilihan umum pada hakikatnya sebagai penerapan asas demokrasi yang dalam pengambilan keputusan politik baik langsung maupun tidak langsung adalah keterlibatan warga negara dalam pemilihan umum. Pemilihan umum tersebut merupakan salah satu ciri pemerintah memberdayakan partisipasi serta peran masyarakat terkait hak-hak sosial dan politiknya yang dijamin secara konstitusional.

Bagi segenap rakyat sistem pemilihan secara langsung telah melahirkan dan membuka keterlibatannya secara luas sebagai proses dalam pemilihan pemimpin daerah. Rakyat mendapatkan kesempatan untuk ikut berpartisipasi pada pilkada secara langsung melalui pemimpin daerah dalam membangun daerahnya. Berdasarkan prinsip demokrasi maka sistem pilkada seperti inilah yang dianut oleh bangsa Indonesia.⁵⁵

Melihat beberapa pengertian di atas dapat diartikan bahwa Pemilu merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat di Negara yang bersangkutan dengan membuka akses seluas-luasnya bagi pemenuhan partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum.

⁵⁵ Kelik Pramudya, *Mewujudkan Sistem Penyelesaian Hasil Pemilihan Kepala Daerah yang Efektif dan Berkeadilan*, Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 4, No. 1, 2015, h. 125

Oleh sebab itu, dikarenakan pemerintahan yang dibentuk adalah berdasarkan hukum, maka Pemilu yang diselenggarakan harus benar-benar patuh dan taat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Asas, Prinsip, Tujuan dan Fungsi Pemilu

Asas-asas pemilu tidak hanya sebagai visi dan misi atau kaidah dan motto negara terkait dengan suksesi kepemimpinan, tetapi juga merupakan ruh dari pelaksanaan pemilu itu sendiri,⁵⁶ sehingga asas-asas pemilu juga berfungsi untuk mengarahkan atau membimbing terwujudnya regulasi pemilu (norma)⁵⁷ yang layak dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa. Oleh karena itu, jika fungsi ini tidak terealisasi, maka proses pemilu telah kehilangan ruh, dan bahkan tidak akan memberi nilai guna yang maksimal bagi bangsa itu sendiri.

Pemilihan umum yang diselenggarakan di era Habibie ini menambah asas pemilihan umum yang semula hanya Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia (LUBER) sekarang menjadi LUBER dan Jujur dan Adil (Jurdil). Selama pemerintahan Orde Baru, pemilihan umum hanya berlandaskan pada asas LUBER saja sehingga kecurangan dan ketidakadilan selalu mewarnai pelaksanaan pemilihan umum-pemilihan umum tersebut.⁵⁸

⁵⁶ Sun Fatayati, *Relevansi Asas-Asas Pemilu, Sebagai Upaya Menciptakan Pemilu Yang Demokratis dan Berintegritas*, Jurnal STAI Tribakti Kediri, Vol. 8, No. 1, 2017, h. 153

⁵⁷ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum, Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Universitas Muhammadiyah Surakarta Press, Surakarta, 2004, h. 194

⁵⁸ Topo Santoso dan Ida Budiarti, *Pemilu Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 186

Pada UUD NRI Tahun 1945, yang secara eksplisit menjelaskan tentang asas-asas pemilu dalam Pasal 22 E Ayat (1), bahwa “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”.

Kemudian di pertegas dalam UU Pemilu Pasal 2 menyebutkan bahwa “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Kemudian dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UU Pemilu, yaitu mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien.

Dalam naskah akademik terhadap RUU pemilu yang disahkan oleh presiden bersama DPR dengan UU No. 7 Tahun 2017, asas-asas pemilu dipahami sebagai berikut:⁵⁹

- a. Asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
- b. Asas umum, semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi

⁵⁹ Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum, *Naskah Akademik UU Pemilu*, Sekretariat Kemendagri, h. 45-46

berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

- c. Asas bebas, setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
- d. Asas rahasia, pemilih yang memberikan suaranya dalam pemilihan umum telah dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
- e. Asas jujur, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan Pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f. Asas adil, setiap pemilih dan peserta Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Asas-asas pemilu merupakan jembatan bagi UU pemilu dengan terbentuknya wakil rakyat dan pemerintahan negara yang baik, sehingga kompeten untuk membuat kebijakan dan mengaplikasikannya dalam kerja riil yang akan memberi dampak bagi perbaikan-perbaikan sistem di segala

bidang, sehingga keberadaan wakil rakyat dan pemerintah negara betul-betul sosok yang dibutuhkan oleh rakyat untuk memimpin dan memfasilitasi seluruh rakyat dalam mengoptimalkan potensi dan perannya secara harmonis, demokratis dan bermartabat sehingga tujuan negara, dan tujuan hukum memungkinkan untuk terwujud.

Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal.

Salah satu wujud nyata dari demokrasi adalah adanya pemilihan umum (pemilu). 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.⁶⁰

Menurut Jimly Assididqie Tujuan penyelenggaraan pemilu ada empat yaitu:

- 1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
- 4) Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.⁶¹

⁶⁰ Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 329.

⁶¹ Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, h. 418.

Berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu, diidentifikasi tujuan Pemilu, sebagai berikut:⁶²

- a. Memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan/permusyawaratan rakyat: memilih anggota-anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- b. Membentuk pemerintahan: memilih calon presiden dan wakil calon presiden, memilih calon kepala daerah;
- c. Melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan;
- d. Mempertahankan keutuhan negara;
- e. Menegakkan kedaulatan rakyat;
- f. Mencapai tujuan Negara.

Sedangkan, tujuan pemilu menurut pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mempunyai tujuan sebagai berikut :

- a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis
- b. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas
- c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu;
- e. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Sedangkan fungsi pemilu, menurut Heywood pemilu adalah 'jalan dua arah' yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi. Pemilu adalah 'jalan dua arah' seperti yang ada pada semua saluran komunikasi politik.⁶³ Sebagai 'jalan dua arah' fungsi pemilu secara garis besar terumuskan dalam 2 (dua) perspektif *bottom-up* dan *top-down*.⁶⁴

Dalam perspektif *bottom-up* pemilu dilihat sebagai sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggungjawab dan ditekan untuk mengantarkan

⁶² Abdul Hakam Sholahuddin, dkk, *Op. Cit*, h. 4

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik. Termasuk dalam fungsi *bottom-up* diantaranya adalah fungsi pemilu sebagai:

a. Rekrutmen politisi.

Di negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan partai politik sebagai sarana utama dalam penominasian kandidat. Individu-individu biasa kemudian menjadi politisi sejak dirinya bergabung dalam partai politik dan sejak dinominasikan atau mencalonkan diri dalam pemilu.

b. membentuk pemerintahan.

Membentuk pemerintahan secara langsung di negara-negara yang menganut sistem presidensial seperti di Negara Amerika Serikat dan Perancis dimana eksekutif dipilih secara langsung. Sedangkan pada pemerintahan dengan sistem parlementarian pemilu lebih mempengaruhi formasi pemerintah dimana derajat pengaruhnya tergantung pada sistem pemilu yang digunakan.

c. sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintah.

Penguasa-penguasa yang agendanya tidak lagi disetujui rakyat maka dapat dikontrol perilakunya secara periodik dalam pemilu berikutnya. *Incumbent* dapat dihukum oleh rakyat melalui pengalihan dukungan suara kepada kandidat atau partai lain yang dianggap lebih aspiratif. Untuk membangun legitimasi atas sistem yang mereka bangun. Selain itu, pemilu juga menjadi sarana dimana elit dapat memanipulasi dan mengontrol masa.

Dalam perspektif *top-down*, pemilu dilihat sebagai sarana elit melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tanpa gerak/diam (*quiescent*), dapat ditundukkan (*malleable*), dan pada akhirnya dapat diperintah (*governable*). Fungsi ini biasanya terjadi terkait dengan penguasa-penguasa otoriter. Dalam pemerintahan yang otoriter pemilu dilaksanakan untuk membangun legitimasi atas sistem yang mereka bangun. Selain itu, pemilu juga menjadi sarana dimana elit dapat memanipulasi dan mengontrol masa.

Masuk dalam perspektif *top-down* fungsi pemilu adalah: pertama, memberi legitimasi kekuasaan. Fungsi ini merupakan fungsi paling mendasar dalam pemilu. Penguasa yang terpilih tidak hanya akan memiliki legalitas tetapi yang paling penting adalah memiliki keabsahan moral untuk memerintah. Dengan keabsahan moral yang dimiliki, segala aktivitas yang dilakukan pemerintahan memiliki legitimasi. Kebijakan, penerapan ganjaran dan sanksi yang dibuat pemerintah absah di hadapan rakyat.

Menurut Syamsudin Haris, paling kurang ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Pertama, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa menyakinkan atau setidaknya memperbarui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilu pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Ketiga, dalam dunia

modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.⁶⁵

Kedua, sirkulasi dan penguatan elit. Pemilu merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Pintu masuk bagi terjadinya sirkulasi elit dalam pemilu adalah melalui tahap seleksi kandidat. Dengan seleksi kandidat itu dapat dilihat apakah sirkulasi elit itu mengacu pada proses dimana individu-individu berputar di antara elit dan non-elit, atau mengacu pada proses dimana elit satu digantikan dengan elit yang lain.⁶⁶ Proses akhir dari bentuk sirkulasi elit itu adalah legislatif maupun eksekutif.

Ketiga, menyediakan perwakilan. Pemilu merupakan saluran yang menghubungkan publik ke pemerintahan. Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Dengan pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakil mereka yang akan menduduki jabatan-jabatan pemerintahan yang dipilih. Wakil-wakil itu yang kemudian menjadi penyambung kepentingan rakyat atas berbagai persoalan yang dihadapi rakyat.

Keempat, sarana pendidikan politik. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Peran itu

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Bottomore dalam *ibid.* h. 7

terutama dilakukan oleh partai politik maupun individu-individu peserta pemilu. Instrumen yang dipakai adalah materi dari peserta pemilu. Ideologi, program dan kebijakan yang ditawarkan peserta pemilu dapat menjadi bahan evaluasi rakyat untuk menentukan pilihannya secara tepat.

Di luar fungsi pemilu sebagai 'jalan dua arah' yang lebih bersifat vertikal tersebut, satu fungsi pemilu yang tidak kalah penting adalah dimensi horisontal pemilu. Dalam dimensi horizontal, pemilu berfungsi sebagai:⁶⁷

a. arena pengelolaan konflik kepentingan.

Dipahami bahwa masyarakat memiliki berbagai kepentingan yang tidak dapat selamanya dapat berjalan dengan harmonis. Ada kalanya kepentingan mereka saling *cross-cutting* sehingga melahirkan friksi sampai pada timbulnya konflik. Agar tidak terjadi anarkisme konflik maka konflik kepentingan itu ditransfer melalui berbagai lembaga perwakilan yang ada dalam negara demokrasi yang pembentukannya melalui pemilu. Karena menjadi sarana mentransfer konflik maka pemilu sendiri adalah menjadi bagian dari zona damai yang diharapkan dari adanya lembaga-lembaga perwakilan. Dengan kata lain pemilu menjadi sarana perubahan politik secara damai.

b. sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial.

Fungsi ini adalah kelanjutan dari fungsi pemilu sebagai arena pengelolaan konflik. Dengan adanya transfer konflik ke lembaga - lembaga

⁶⁷ *Ibid*, h. 8-9

perwakilan maka di dalam masyarakat diharapkan perbedaan yang ada tidak menjadi sarana fragmentasi sosial.

Dengan demikian dapat disimpulkan 2 (dua) fungsi pemilu yaitu secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal adalah 'jalan dua arah' rakyat dengan pemerintah dan sebaliknya. Sementara itu fungsi vertikal adalah berdimensi relasi antar kelompok dan individu yang ada dalam masyarakat sendiri.

3. Tahapan Pemilihan Umum

Tahapan penyelenggaraan tahapan pemilu dapat dilihat dalam Pasal 167 Ayat (4) UU Pemilu menyebutkan bahwa Tahapan Penyelenggaraan Pemilu meliputi:

- a. perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu;
- b. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
- c. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- d. penetapan Peserta Pemilu;
- e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f. pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- g. masa Kampanye Pemilu;
- h. Masa Tenang;
- i. pemungutan dan penghitungan suara;
- j. penetapan hasil Pemilu; dan

- k. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan Penyelenggaraan Pemilu dapat dilihat pada PKPU No. 3 Tahun 2022.

B. Selayang Pandang Badan Pengawas Pemilihan Umum

Pengawas pemilu pertama kali muncul ada tahun 1982 yang dikenal dengan panitia pengawas pelaksanaan pemilu (Panwaslak). Akan tetapi, posisi panwaslak dalam struktur penyelenggara pemilu masih belum jelas. Panwaslak harus bertanggung jawab kepada ketua panitia pemilihan umum (pada saat itu bernama Lembaga Pemilihan Umum) sesuai dengan tingkatannya.⁶⁸

Pada awalnya Indonesia tidak memiliki lembaga yang khusus bertugas mengawasi proses tahapan penyelenggara pemilu. Pemilu pertama kali dilakukan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal lembaga pengawasan pemilu. Dalam sejarahnya pada proses pelaksanaan pemilu tahun 1982 baru muncul ide untuk pembentukan bawaslu. Hal tersebut didasari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada tahun 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih pasif, protes-protes ini lantas ditanggapi oleh pemerintah dan DPR.⁶⁹

⁶⁸ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 61.

⁶⁹ Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 34-35.

Selain itu pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang dibentuk dan akan terlibat dalam urusan pemilu yang akan mendampingi dan mengawasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Selama pemilu era orde baru sejak tahun 1982 sampai pemilu 1997 panwaslak selalu dibentuk untuk mengawal pemilu sekaligus menjadi legitimasi orde baru bahwa pemilu yang dilaksanakan merupakan pemilu demokratis di bawah pengawasan panwaslak. Runtuhnya rezim orde baru tidak serta merta menunjukkan niat untuk membubarkan panwaslak, namun panwaslak bertransformasi menjadi panwaslu pada pemilu 1999. Kemudian pada pemilu 2004, 2009, dan 2014 berubah menjadi bawaslu.⁷⁰

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang tugas utamanya adalah mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Saat ini bawaslu bersama dengan KPU menjadi lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat satu kesatuan. Keduanya mempunyai fungsi sebagai penyelenggara pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, walikota secara demokratis.⁷¹

⁷⁰ Ramlan Surbakti, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2015, hal 20.

⁷¹ Gunawan Suswanto, *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP*, Erlangga, Jakarta, 2016, h. 19

1. Pengertian Badan Pengawas Pemilihan Umum

Karakteristik lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) sangat penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsi yang dimiliki dapat disalahgunakan pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya.

Lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) merupakan lembaga yang diidealkan independen dalam arti bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada diluar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pada saat yang sama, lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan di antara ketiganya.⁷²

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi Bawaslu sebagai lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) ialah diambil dari “penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu main state organ (lembaga negara utama) dan *auxiliary state organ* (lembaga negara tambahan). Bawaslu merupakan organ konstitusi yang masuk dalam (*auxiliary state organ*). Berdasarkan teori organ negara di atas, Bawaslu merupakan *auxiliary state organs*, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*).⁷³

⁷² Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis)*, UII Press, Yogyakarta, 2015, h. 68

⁷³ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 81

Sebelum kita memahami tentang Bawaslu ada baiknya sedikit memahami apada yang dimaksud dari pengawasan. Terdapat beberapa pendapat ahli terkait dengan pengawasan. Sebab pengawasan terhadap sebuah kekuasaan sangatlah penting untuk dilakukan karena pengawasan dapat diartikan sebagai bagian dari proses penjaminan penegakan hukum yang baik agar berjalan sebagaimana mestinya.⁷⁴

Menurut More “Pengawasan hakikatnya perilaku yang membandingkan antara hasil dari kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diharapkan (*das sollen*). Karena kedua hal tersebut sering tidak sejalan sehingga dibutuhkan instrumen pengawasan untuk melakukan perbaikan atas anomali tersebut”.⁷⁵

Menurut Mockler ada 4 (empat) unsur penekanan terkait konsep pengawasan, yaitu:⁷⁶

- 1) Harus terdapat rencana, standar, atau tujuan sebagai tolak ukur yang akan dicapai;
- 2) Terdapat proses pelaksanaan kerja dalam pencapaian tujuan yang diharapkan;
- 3) Adanya usaha membandingkan kondisi pencapaian dengan standar, rancangan serta tujuan yang telah direncanakan;
- 4) Melakukan sesuatu hal atau koreksi terhadap yang perlu dilakukan perbaikan.

Hal ini tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Manullang yang menerangkan bahwa pengawasan merupakan proses menetapkan sesuatu

⁷⁴ Fajlurrahman Jurdi, Rizqa Ananda Hanapi, dan Taufik Hidayat, *Menjaga Martabat Hakim Konstitusi*, Litera, Yogyakarta, 2020, h. 43

⁷⁵ Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenadamedia Group:Jakarta, 2011, h. 446

⁷⁶ *Ibid*, h. 447

hal pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilai dan memperbaiki jika diperlukan agar pelaksanaan sesuai dengan perencanaan di awal.⁷⁷

Jadi pengawasan merupakan sesuatu hal yang dilakukan untuk melakukan evaluasi terhadap sesuatu hal yang dilaksanakan untuk dilakukan koreksi terhadap sesuatu yang tidak sesuai dengan harapan atau perencanaan yang dilakukan di awal.

Bawaslu atau Panwaslu adalah lembaga yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik. Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, di mana Panwaslu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.⁷⁸

Bawaslu atau Panwaslu sama halnya sebagaimana KPU, memiliki wilayah kerja yang tersebar di seluruh wilayah NKRI termasuk ke daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, kecamatan, kelurahan, hingga ke pedesaan serta terdapat juga yang bertugas di luar wilayah NKRI untuk mengakomodasi hak politik warga negara yang berada di luar Indonesia.

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam Pemilu, sekaligus menegaskan komitmen Pemilu/Pilkada sebagai inti tesis

⁷⁷ *Ibid.* h. 450

⁷⁸ Saleh, *Op. Cit.*, h. 34

dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri utama dari pengawas Pemilu/Pilkada yang independen yaitu:⁷⁹

- a. Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang.
- b. Tidak mudah diintervensi oleh kepentingan politik tertentu.
- c. Bertanggung jawab kepada parlemen.
- d. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilu/Pilkada.

Pada Pasal 1 angka 17 UU Pemilu menyebutkan definisi Bawaslu, bahwa “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang diperkuat dengan lahirnya UU Pemilu, memiliki kewenangan utama yakni pengawasan/pencegahan pelanggaran, penindakan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa proses pemilu.

Bawaslu dan KPU merupakan lembaga yang melaksanakan satu kesatuan fungsi pemilu. KPU melaksanakan tahapan penyelenggaraan pemilu, Bawaslu mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu.⁸⁰

Badan Pengawas Pemilihan Umum terdiri dari 1 (satu) ketua dan 4 (empat) orang anggota dan dalam pelaksanaan tugasnya sebagai lembaga pengawas pemilu Bawaslu didukung oleh Sekretariat Jenderal Bawaslu yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal.

⁷⁹ Ni"matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op. Cit*, h. 107

⁸⁰ Ruslan Husen, *Dinamika Pengawasan Pemilu*, Ellunar, Bandung, 2019, h. 73

2. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum

Keberadaan lembaga pengawas pemilu diposisikan sebagai bagian dari lembaga penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu bertanggungjawab atas semua proses dan hasil pemilu, sehingga fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan jadwal.

Tugas-tugas Bawaslu yang berkenaan dengan usaha melakukan penindakan pelanggaran pemilu, Bawaslu menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu; menginvestigasi dugaan pelanggaran pemilu; menentukan dugaan pelanggaran administrasi pemilu, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana pemilu; serta memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu.⁸¹

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, disebutkan bahwa tugas utama pengawas adalah melakukan pengawasan dan pencegahan di setiap tahapan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa pemilu. Oleh karena itu, posisi strategis pengawas Pemilu sangat menentukan kualitas demokrasi dan pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁸²

⁸¹ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Nusa Media, Bandung, 2018, h. 104

⁸² Siti Dangiatus Solikhah, *Sisi Lain Pengawasan (Kiprah Pengawas Pemilu 2024)*, Bawaslu Kabupaten Purworejo, Purworejo, 2024, h. 3

Posisi strategis pengawas Pemilu sangat penting dalam memastikan bahwa Pemilu berjalan secara adil, transparan, dan bebas dari kecurangan. Pengawas Pemilu bertanggung jawab untuk memantau proses Pemilu dari awal hingga akhir, termasuk tahapan pembentukan badan *ad hoc*, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi hasil hingga penetapan hasil Pemilu.⁸³

Keberadaan pengawas Pemilu dapat dibagi menjadi dua jenis utama sebagai berikut:⁸⁴

- 1) Pengawas Pemilu Pengawas Pemilu adalah Bawaslu yang jajarannya sampai di tingkat TPS dan berfungsi untuk mengawasi proses Pemilu. Memiliki kekuatan hukum untuk memantau, mengawasi, dan jika perlu, memberikan laporan dan rekomendasi terkait kecurangan atau pelanggaran.
- 2) Pengawas Partisipan Pengawas Partisipan adalah individu atau kelompok yang secara sukarela atau independen mengawasi Pemilu. Mereka sering kali memiliki tujuan yang sama dengan Pengawas Pemilu, yaitu untuk memastikan integritas Pemilu. Pengawas *ad hoc* dapat terdiri atas masyarakat, kelompok masyarakat sipil, atau warga negara yang prihatin dengan proses Pemilu. Keterlibatan masyarakat secara langsung merupakan sebuah keniscayaan yang diharapkan oleh banyak pakar politik.

Kehadiran kedua jenis pengawas ini penting untuk mengurangi risiko kecurangan dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap proses demokratis. Pengawas Pemilu memainkan peran kunci dalam menjaga kejujuran dan keadilan selama pemilu berlangsung, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas bagi para penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

Tugas dan fungsi pengawas Pemilu dapat bervariasi tergantung pada peran dan jenis pengawasnya, baik yang resmi maupun *ad hoc*. Secara umum, berikut adalah beberapa tugas dan fungsi utama dari pengawas Pemilu:⁸⁵

- a. Mengawasi Proses Pemilu
Pengawas Pemilu bertanggung jawab untuk mengawasi semua tahapan Pemilu, mulai dari pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan suara, hingga penghitungan suara dan pengumuman hasil.
- b. Memastikan Kepatuhan Hukum
Pengawas Pemilu memastikan bahwa semua prosedur Pemilu berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku, termasuk aturan dan regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang berbentuk undang-undang, peraturan Komisi Pemilihan Umum, dan Peraturan Bawaslu.
- c. Menangani Pelanggaran dan Keluhan
Merespons dan menangani laporan pelanggaran Pemilu, baik yang dilaporkan oleh masyarakat maupun temuan hasil pengawasan. Hal ini termasuk penanganan keluhan terkait dengan daftar pemilih, kampanye yang tidak fair, atau kecurangan dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.
- d. Menyediakan Laporan dan Rekomendasi
Menyusun laporan tentang pengawasan yang dilakukan, termasuk temuan dan rekomendasi untuk perbaikan ke depannya. Laporan ini bisa menjadi dasar untuk perbaikan sistem pemilu dan untuk meningkatkan transparansi serta akuntabilitas.
- e. Edukasi Pemilih
Memberikan informasi kepada pemilih tentang prosedur pemungutan suara, hak mereka sebagai pemilih, dan cara mengajukan keluhan terkait pemilu. Edukasi ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi pemilih dan pemahaman tentang pentingnya pemilu yang adil dan bersih yang telah diamanatkan oleh undang-undang.
- f. Mempublikasikan Informasi
Memastikan bahwa informasi terkait dengan pemilu, termasuk hasil pemungutan suara, dapat diakses secara publik dan transparan. Hal ini penting untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap hasil Pemilu.
- g. Koordinasi dengan Pihak Terkait
Berkoordinasi dengan badan pemilihan, pihak keamanan, dan pihak terkait lainnya untuk memastikan keamanan dan kelancaran proses pemilu. koordinasi ini juga dilakukan ke peserta Pemilu dan tim

⁸⁵ *Ibid*, h. 4-5

sukses/simpatian partai politik sesuai jenjang tingkat pengawasan. Kegiatan ini berisi tentang pencegahan potensi pelanggaran Pemilu di tiap tahapan yang akan terjadi agar tidak terjadi.

Lebih jelas tugas bawaslu diterangkan dalam UU Pemilu, Pasal 93

UU Pemilu menyebutkan bahwa Bawaslu bertugas:

- a. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - 1) pelanggaran Pemilu; dan
 - 2) sengketa proses Pemilu;
- c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 - 2) perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - 3) sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 - 4) pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - 2) penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
 - 3) penetapan Peserta Pemilu;
 - 4) pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 5) pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
 - 6) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - 7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 - 8) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - 9) rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 - 10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 - 11) penetapan hasil Pemilu;
- e. mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

- g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
 - 1) putusan DKPP;
 - 2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - 3) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
 - 4) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 - 5) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain yang disebutkan dalam Pasal 93 UU Pemilu, tugas Bawaslu

juga ditambahkan pada Pasal 94 UU Pemilu yang menyebutkan bahwa

- (1) Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:
 - a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu;
 - b. mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu;
 - c. berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait; dan
 - d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.
- (2) Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:
 - a. menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;
 - b. menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;
 - c. menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu; dan
 - d. memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

- (3) Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:
 - a. menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
 - b. memverifikasi secara formal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
 - c. melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa;
 - d. melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu; dan
 - e. memutuskan penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Fungsi pengawasan pemilu mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu. Hanya saja, karena banyak pihak yang belum percaya bahwa KPU/KPUD mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus berfungsi mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal.⁸⁶

Selanjutnya, dalam menjalankan tugas sebagai salah satu penyelenggara Pemilu, Bawaslu juga mempunyai kewenangan dalam melaksanakan tugas yang telah disebutkan sebelumnya yang diatur pada Pasal 95 UU Pemilu menyebutkan bahwa Bawaslu berwenang:

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutuskan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

⁸⁶ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta, 2007, h. 164

- f. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
- h. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
- j. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
- k. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian disamping menjalankan tugas dan kewenangan, Bawaslu juga mempunyai kewajiban yang harus dilaksanakan, sebagaimana yang telah disebutkan pada Pasal 96 UU Pemilu menyebutkan bahwa Bawaslu berkewajiban:

- a. bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d. mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawas Pemilu memiliki peran yang krusial dalam memastikan bahwa pemilu berlangsung secara adil, bebas dari manipulasi, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokratis. Melalui pengawasan yang teliti dan

transparan, pengawas pemilu berkontribusi besar dalam membangun demokrasi yang kuat dan responsif terhadap kehendak rakyat.

C. Pengawasan dan Pelanggaran Pemilihan Umum

Secara khusus UU Pemilu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah mengatur sistem penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu sebagaimana tercantum dalam BAB XXI mengenai pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan tindak pidana pemilu, diatur mulai Pasal 456 sampai Pasal 476 UU Pemilu.

Kemudian diatur juga dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum (Perbawaslu No. 7/2022) sebagai peraturan turunan. Pasal 1 angka 35 Perbawaslu No. 7/2022 menyebutkan bahwa “Pelanggaran Pemilu adalah tindakan yang bertentangan, melanggar, atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu”.

Dalam Bab XXI UU Pemilu mengatur tiga jenis pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu, yaitu Kode etik penyelenggara pemilu (Pasal 456 dan Pasal 459), Pelanggaran administrasi pemilu (Pasal 460 sampai Pasal 465), dan Tindak pidana pemilu (Pasal 476) yang dipertegas dalam Perbawaslu No. 7/2022.

Pengertian pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu secara

eksplisit ditentukan dalam Pasal 456 UU Pemilu Pasal 456 menyebutkan bahwa “Pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu”.

Kemudian yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi pemilu secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 460 UU Pemilu, yang menentukan: “Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu”.

Selanjutnya yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 476 UU Pemilu yang menyatakan “Tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”. Berdasarkan pengertian yang ditentukan dalam Pasal 476 tersebut, maka tindak pidana pemilu yang diatur dalam UU Pemilu dikualifikasikan menjadi dua kelompok, yaitu: pelanggaran dan kejahatan.

Dalam pelaksanaan pemilu terdapat beberapa jenis pelanggaran yaitu pidana pemilu/pemilihan, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu/pemilihan, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran lainnya.

Permasalahan yang kerap muncul dalam penyelenggaraan Pemilu

di Indonesia menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis, beberapa permasalahan tersebut antara lain, *money politics dan black campaign*, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal.⁸⁷

D. Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum

Setiap pejabat administrasi negara dalam bertindak (menjalankan tugastugasnya harus dilandasi wewenang yang sah, yang diberikan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintah harus di dasarkan oleh hukum. Oleh karena itu, setiap pejabat administrasi negara sebelum menjalankan tugasnya harus terlebih dahulu diletakkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian sumber wewenang pemerintah terdapat dalam peraturan perundangundangan. Demikian juga dikatakan oleh ade, bahwa pada dasarnya untuk menghindari terjadi *Abuse of Power* (Penyalahgunaan Kekuasaan), maka semua kekuasaan harus di batasi oleh hukum atau peraturan perundangundangan.⁸⁸

Kewenangan yang bersumber dari dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan

⁸⁷ Muhammad Junaidi, *Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu*, Jurnal Ius Constituendum, Vol. 5, No. 2, 2020, h. 222

⁸⁸ Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007, h. 29

pusat melalui undang undang menyerahkan dan atau melimpahkan Sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁸⁹

Dalam prespektif hukum administrasi mengenai sumber kewenangan atau tindakan nyata mengadakan pengaturan ataupun mengeuarkan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atribusi delegasi cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M harjhon dikemukakan melalui dua cara yakni perolehan atribusi dan delegasi sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang pendapat ini seirama dengan dikemukakan Hens van Maarseven bahwa dalam melakukan maupun mandate.⁹⁰

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.⁹¹

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan,

⁸⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonom Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, h. 66

⁹⁰ Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Mineral Dan Batu Bara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2016, h. 173.

⁹¹ Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 185.

kewenangan kharisma atau kekuatan fisik.⁹² Selanjutnya, istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (wewenang atau berkuasa).

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik".⁹³

Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicermati terdapat perbedaan antara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal". Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif kekuasaan eksekutif atau administratif. Berbeda dengan "wewenang" hanya mengenai suatu "*onderdeel*" tertentu saja dari kewenangan.

⁹² *Ibid.* h. 185

⁹³ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, h. 29.

Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan suatu bangsa, oleh karena secara nyata kedaulatan yang diakui dalam Negara tersebut dapat dilaksanakan. Menurut Philipus M. Hadjon jabatan memperoleh wewenang melalui 3 sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat.⁹⁴

Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang.

Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang. Hasil produk dari ketiga lembaga Negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan.

Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif

⁹⁴ Philipus M. Hadjon, et.al, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h.140.

atau "*legislative delegation of rulemaking power*".⁹⁵ Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 alternatif syarat, yaitu:⁹⁶

- a. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- b. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
- c. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Berbeda halnya dengan kewenangan delegasi maupun atribusi. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.⁹⁷

Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undangundang sebagaimana mestinya.

⁹⁵ *Ibid*, h. 148.

⁹⁶ *Ibid*, h. 266.

⁹⁷ *Ibid*, h. 264

Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggungjawabnya sendiri mengambil keputusan.⁹⁸

Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat, dibutuhkan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas salah satunya Bawaslu sebagai lembaga negara tambahan (*State Auxiliary*).⁹⁹

Kewenangan lembaga negara dalam suatu negara harus berdasarkan pada ketentuan dasar hukumnya (konstitusionalitas). Kewenangan (*legal power*) merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum untuk melakukan tindakantindakan tertentu yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.¹⁰⁰

Kehadiran lembaga negara tambahan independen menjadi semakin penting dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Dalam konteks inilah Bawaslu diposisikan sebagai penggerak proses demokratisasi lewat kegiatan pemilu.

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ Lusy Liany, *Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia*, Lex Jurnalica, Vol. 15, No. 3, 2018, h. 309

¹⁰⁰ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 100

Semula muncul usulan agar lembaga pengawas diberikan tugas dan wewenang memberikan sanksi administrasi terhadap pelaku-pelaku pelanggaran. Namun usulan ini segera ditarik mengingat implikasi politik besar. Para pembuat undang-undang khawatir, Bawaslu justru akan menjadi lembaga *superbody* karena atas penilaiannya sendiri mereka bisa memberi sanksi membatalkan kepesertaan pemilu atau pencalonan, atau bahkan hasil penetapan calon terpilih.¹⁰¹

Tugas dan wewenang memberi sanksi administrasi ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan posisi di antara lembaga penyelenggara pemilu. Sebab, jika Bawaslu bisa memberi sanksi administrasi, misalnya membatalkan kepesertaan pemilu partai politik tertentu, maka hal itu berarti mengoreksi keputusan KPU yang sebelumnya telah menetapkan partai politik tersebut sebagai peserta pemilu.

Meskipun usulan penambahan tugas wewenang menjatuhkan sanksi itu kandas, namun pembuat undang-undang menghadapi situasi pelik. Disatu pihak, Bawaslu sudah telanjur dipermanenkan sampai tingkat provinsi sehingga mau tidak mau fungsinya juga harus ditambah, sebab jika tidak maka lembaga ini hanya menjadi penghisap anggaran negara saja.

Dilain pihak, pada saat perumusan penambahan tugas wewenang tersebut masih jadi perdebatan, sesungguhnya waktu pembahasan undang-undang sudah hampir habis, sehingga mau tidak mau undang-undang harus segera disahkan agar penyelenggara pemilu mempunyai

¹⁰¹ Lusy Liany, *Op. Cit*, h. 315

waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri. Kemudian yang terjadi, para pembuat undang-undang berkomitmen untuk memperluas fungsi Bawaslu dan jajarannya melalui undang-undang pemilu lain.

Selanjutnya, undang-undang penyelenggara pemilu disahkan (yang kemudian menjadi UU No. 15 Tahun 2011), sedang perluasan tugas dan wewenang Bawaslu dan jajarannya akan diatur dalam undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pemilu kepala daerah. Sejauh mana undang-undang pemilu legislatif telah memperluas tugas wewenang lembaga pengawas pemilu, akan dibahas pada dua bab berikutnya. Wewenang Bawaslu dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Jika dilihat Dalam Pasal 73 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu Meliputi:¹⁰²

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.
- b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikan kepada yang berwenang.
- c. Menyelesaikan sengketa Pemilu.
- d. Membentuk Bawaslu Provinsi.
- e. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi dan
- f. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika dalam UU No. 15 Tahun 2011 menempatkan Bawaslu hanya sebagai bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sedang

¹⁰² *Ibid*, h. 316

penuntasnya berada pada tangan KPU. Dimana Bawaslu melakukan rapat kajian tentang adatidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan. Jika ada, maka Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk menuntaskan pelanggaran itu.

Faktanya rekomendasi itu sering diabaikan KPU sehingga dengan adanya UU Pemilu yang baru telah memperkuat baik susunan, tugas, serta kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. Pertama, Pasal 89 UU Pemilu menunjukkan bahwasannya Panwaslu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dimana hal ini menjadikan Bawaslu di tingkat kabupaten/ kota sudah bersifat tetap kedudukannya bukan bersifat sementara seperti dalam UU sebelumnya.

Berikut susunan Bawaslu, sebagaimana diatur dalam Pasal 89 UU Pemilu, terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

Kedua, tugas Bawaslu dalam Pasal 93 UU Pemilu menunjukkan bahwasannya selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah terjadinya praktik politik uang, Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri), mengawasi pelaksanaan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), pengadilan, keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan keputusan pejabat yang berwenang atas

pelanggaran netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan baik DKPP, KPU dan Bawaslu sendiri, serta menyam-paikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP.

Ketiga, kewenangan Bawaslu dalam Pasal 95 UU Pemilu menunjukkan Bawaslu tak lagi sekadar memeriksa, mengkajidan pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau memutus pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa pemilu bahkan berhak memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya yang menerangkan bahwa Bawaslu mempunyai tugas dan kewenangan yang tercantum dalam Pasal 93 dan 95 UU Pemilu, dalam hal menangani pelanggaran Pemilu, Bawaslu berwenang menangani pelanggaran Pemilu tercermin dari tugas yang diemban oleh Bawaslu.

Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 93 huruf b UU Pemilu bahwa “Bawaslu bertugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu”. Kemudian berdasarkan tugasnya, Bawaslu juga mempunyai kewenangan yang tercantum di dalam Pasal 95 huruf a, b, dan c UU Pemilu, sebagai berikut:

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;

- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Lebih lanjut, Bawaslu dalam hal melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa pemilu, Bawaslu mempunyai tugas pula. Hal ini lebih jelas disebutkan dalam Pasal 94 Ayat

(1) UU Pemilu menyebutkan bahwa

Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:

- a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu;
- b. mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu;
- c. berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait; dan
- d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Kemudian dalam hal Bawaslu melakukan tindakan penanganan pelanggaran Pemilu dapat melakukan hal-hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 94 Ayat (2) UU Pemilu, yaitu:

- a. menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;
- b. menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;
- c. menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu; dan
- d. memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

Setelah berdasarkan kajian dan investigasi temuan dan laporan dugaan pelanggaran Pemilu, Bawaslu akan menentukan terlebih dahulu apakah pelanggaran Pemilu tersebut termasuk dalam pelanggaran

administrasi, pelanggaran kode etik penyelenggara, dan/atau tindak pidana Pemilu.

Apabila dugaan pelanggaran tersebut termasuk ke dalam pelanggaran Pemilu merupakan pelanggaran administrasi, maka Bawaslu akan menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran tersebut dalam waktu maksimal 14 hari sejak temuan dan laporan diterima serta diregistrasi. Putusan Bawaslu untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu adalah berupa perbaikan administrasi, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu, dan sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan dalam UU Pemilu.¹⁰³ Atas hasil putusan Bawaslu tersebut, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjutinya maksimal 3 hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan.¹⁰⁴

Namun, jika pelanggaran administratif Pemilu bersifat terstruktur, sistematis, dan massif, maka Bawaslu akan menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 hari kerja dan KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU maksimal 3 hari kerja sejak diterbitkannya putusan Bawaslu. Adapun keputusan KPU tersebut dapat berupa pembatalan pencalonan anggota DPR, DPRD, DPD dan pasangan capres/cawapres.

¹⁰³ Pasal 461 Ayat (1, 5 dan Ayat 6) UU Pemilu

¹⁰⁴ Pasal 462 UU Pemilu

Atas keputusan KPU tersebut, dapat diajukan upaya hukum ke mahkamah agung maksimal 3 hari kerja sejak keputusan KPU ditetapkan.¹⁰⁵

Ketentuan selengkapnya mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu oleh Bawaslu dapat dilihat dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2022 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (Perbawaslu No.8/2022) sebagai aturan pelaksana.

¹⁰⁵ Pasal 463 Ayat (1), (3), (4), dan Ayat (5) UU Pemilu