

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Praktik pengawasan pemilu di Indonesia dimulai pada tahun 1980-an. Pemilu perdana di Indonesia terjadi pada tahun 1955, namun, pengertian Pengawasan Pemilu belum terbentuk pada masa itu. Pada masa itu, terdapat tingkat kepercayaan yang tinggi dari seluruh peserta pemilu dan masyarakat umum terhadap penyelenggaraan Pemilu, yang bertujuan untuk membentuk lembaga parlemen yang dikenal sebagai Majelis Konstituante.¹

Pemilihan Umum (Pemilu) dikelola oleh tiga lembaga: Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga-lembaga ini bekerja sama untuk memfasilitasi pemilihan langsung anggota legislatif, kepala negara, dan anggota dewan daerah oleh warga negara. Untuk menjamin kepatuhan terhadap peraturan tersebut, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, khususnya Pasal 448 sampai dengan Pasal 545, mengatur pelanggaran pemilu demi kelancaran penyelenggaraan pemilihan umum. Panitia Pengawas Pemilu merupakan lembaga pengawas yang bertugas mengawasi pemilu, yang berdiri pada pertengahan tahun 1982.

Pada saat masa tersebut kepercayaan terhadap penyelenggaraan pemilu mulai memudar akibat manipulasi pemerintah. Pembentukan Panitia Pengawas Pemilu untuk pemilu 1982 merupakan respons atas protes yang dilontarkan atas kecurangan dan manipulasi penghitungan suara oleh penyelenggara pemilu pada tahun 1971.

¹ Bawaslu, *Sejarah Pengawasan Pemilu di Indonesia*, <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu> (di akses pada 15 Januari 2020)

Pada masa itu, pemerintah dan DPR didominasi oleh partai Golkar dan ABRI. Akhirnya, pada tahun 1982 muncul usulan untuk mengubah peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk meningkatkan mutu proses pemilu. Untuk memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah telah memberikan izin kepada perwakilan partai peserta pemilu untuk bergabung dalam panitia pemilu. Selain itu, pemerintah berencana untuk membentuk lembaga baru guna mendukung KPU dalam menyelenggarakan pemilu.²

Jika ditelusuri lebih lanjut, fungsi dan tanggung jawab Panitia Pengawas Pemilu dalam struktur panitia masih belum jelas. Fungsi utama panitia adalah mengawasi jalannya proses pemilu. Namun, penting juga untuk memahami tanggung jawabnya terhadap ketua panitia berdasarkan struktur hierarkinya. Hal ini menunjukkan bahwa Panitia Pengawas Pemilu berada pada posisi yang lebih rendah dibandingkan dengan panitia pelaksana pemilu. Tata letak dan struktur organisasi dirancang untuk melakukan kontrol dan pengawasan terhadap jalannya pemilu. Pengawasan panitia pengawas pemilu digunakan secara tidak adil oleh pihak berwenang selama periode itu, karena mereka melegitimasi pelanggaran dan kecurangan Golkar. Selain itu, panitia menunjukkan perilaku diskriminatif dengan lebih banyak menangani kasus-kasus yang melibatkan peserta pemilu non- Golkar.³

Pada era Reformasi, kebutuhan akan penyelenggara pemilu yang otonom dan tidak tunduk pada campur tangan pemerintah semakin meningkat. Komisi Pemilihan Umum (KPU) dibentuk sebagai lembaga independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilu. Tujuannya adalah untuk mengurangi campur tangan oleh pihak berwenang yang ingin mencampuri pelaksanaan pemilu, mengingat penyelenggara pemilu, khususnya KPU, sebelumnya berada di bawah yurisdiksi Kementerian Dalam Negeri, yang kemudian beralih menjadi Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan Pasal 22 E ayat (5)

² *Ibid*

³ Topo Santoso, 2006, *Penegakkan Hukum Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, h. 37-38

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum diselenggarakan oleh lembaga pemilihan yang memiliki wilayah hukum yang luas, aman, dan otonom. Yang dimaksud dengan "nasional" adalah penyelenggara pemilihan umum wajib meliputi seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan yang dimaksud "tetap" adalah penyelenggara yang wajib melaksanakan tugasnya secara konsisten, meskipun masa jabatannya masih singkat. Kemandirian dalam penyelenggaraan pemilihan umum adalah bebas dari campur tangan pihak luar dan menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah disahkannya amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada Sidang Umum MPR bulan November 2001, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Undang-undang yang dihasilkan dari perubahan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Atas dasar tersebut, kinerja Bawaslu pada tahun 2004 menunjukkan peningkatan dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Sejak reformasi, telah banyak terjadi perubahan susunan anggota pengawas pemilu, termasuk perwakilan dari kejaksaan, perguruan tinggi pers, dan tokoh masyarakat. Setelah diberlakukannya Undang-Undang tentang Pemilu, Badan Pengawas Pemilu telah memiliki tenaga ahli. Diharapkan dengan adanya keterlibatan kepolisian dan kejaksaan dalam keanggotaan badan pengawas tersebut, penanganan pelanggaran pemilu dapat lebih efisien.⁴

Perubahan susunan badan pengawas dan pengangkatan anggota pengawas pemilu telah menyebabkan perubahan pula dalam pendekatan penanganan pelanggaran, sesuai dengan kewenangan yang telah diperluas. Peningkatan kewenangan badan pengawas

⁴ Sri Sugeng Pujiatmiko, 2020, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Karya Literasi Indonesia, Tuban, hal. 58

pemilu dapat meningkatkan pengelolaan pemilu dan penegakan peraturan pemilu. Proses penanganan pelanggaran diawali dengan pemeriksaan menyeluruh dan menghasilkan saran, namun kini pengawas pemilu memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan akhir.⁵

Hukum Acara Pidana mengalami perubahan seiring dengan semakin kuatnya kewenangan pengawas pemilu. Selain melakukan penelitian dan memberikan masukan, proses pemeriksaan kini harus dilakukan secara terbuka dan melibatkan proses peradilan. Perubahan tersebut menunjukkan adanya perluasan dan penambahan kewenangan Lembaga Pengawas Pemilu dalam menangani perkara dan pelanggaran pemilu. Namun, perluasan dan penambahan kewenangan tersebut harus diimbangi dengan ketersediaan personel di lembaga pengawas pemilu. Jika tidak, peran pengawas pemilu hanya sebatas sebagai koordinator pembantu penyelenggara pemilu dan tidak memberikan dampak yang berarti terhadap proses demokrasi di tingkat lokal maupun nasional.⁶

Penelitian terhadap perjalanan Pemilu dari era Orde Baru ke era Reformasi menunjukkan adanya kesenjangan dan peningkatan peran penyelenggara pemilu, khususnya pengawas pemilu. Pemerintah berupaya meningkatkan penyelenggaraan pemilu dengan menetapkan berbagai pembatasan yang dapat meningkatkan efektivitas penyelenggara. Berdasarkan evaluasi menyeluruh terhadap proses pemilu sebelumnya, Pemerintah memperkenalkan peraturan perundang-undangan baru pada tahun 2011 yang dikenal sebagai Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, yang secara khusus mengatur penyelenggaraan pemilu. Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah peningkatan status pengawas pemilu di tingkat provinsi dari panitia ad hoc sementara menjadi badan tetap.

⁵ *Ibid*, Hal. 60

⁶ *Ibid*, Hal 65

Mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, salah satu jenis pelanggaran pemilu terjadi ketika penyelenggara pemilu gagal menegakkan Kode Etik dengan tidak memenuhi sumpah atau janji yang diucapkan sebelum menjalankan tugasnya. DKPP bertanggung jawab untuk menyelesaikan pelanggaran etika penyelenggara pemilu sesuai dengan proses hukum. Pelanggaran administratif mencakup proses penyelenggaraan pemilu di setiap tahapannya. Pengawas Pemilu menghimbau agar pelanggaran administratif segera ditangani oleh KPU dan departemen terkait lainnya dalam waktu 7 hari sejak menerima saran. Tindak Pidana Pemilu berkaitan dengan pelanggaran atau tindak pidana yang dilakukan dengan melanggar peraturan perundang-undangan pemilu. Selanjutnya, dugaan pelanggaran tersebut diserahkan ke Gakkumdu yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, dan Bawaslu untuk ditindaklanjuti.

Pada tahun 2018, Badan Pengawas Pemilu tingkat kabupaten telah dibentuk. Pada tanggal 15 Agustus 2018, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) telah menetapkan 1.914 orang sebagai anggota Badan Pengawas Pemilu tingkat kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Dengan memperkuat kedudukan kelembagaannya, Bawaslu menjadi lebih strategis, terutama dalam upaya pencegahan potensi pelanggaran pemilu secara efektif. Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan tegas dan efisien serta bertindak sebagai penengah dalam proses penyelesaian sengketa pemilu.

Mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu memiliki kewenangan tidak hanya untuk memberikan rekomendasi, tetapi juga untuk mengambil tindakan atau menengahi berbagai permasalahan. Berdasarkan Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Bawaslu, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, berwenang menerima, memeriksa, dan memutus perkara pelanggaran penyelenggaraan pemilu. Namun, perubahan masyarakat yang begitu cepat

membuat peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini tidak mampu lagi mengakomodasi perubahan tersebut.

Kendala lain dalam Pemilu 2019 adalah Bawaslu menekankan pentingnya tidak memanfaatkan isu SARA dalam Pilkada 2018, Pemilu 2019, dan Pilpres 2019. Meskipun telah banyak penyelenggaraan pemilu dan pemilihan kepala daerah, masih terdapat beberapa permasalahan pemilu yang belum tuntas dan belum ditangani secara memadai oleh penyelenggara, khususnya Bawaslu. Beberapa permasalahan yang masih ada, antara lain perlunya pemutakhiran data pemilih, pemberantasan korupsi politik, akuntabilitas penyelenggaraan, netralitas aparatur sipil negara, menjaga integritas proses dan hasil pemilu, serta pengawasan pemilu legislatif dan pemilu daerah. Keberhasilan atau kegagalan pemilu legislatif, pemilu legislatif, dan pemilu daerah ditentukan oleh beberapa kondisi dan aktor.⁷

Kendala utama pemilu saat ini adalah penyelenggaraan pemilu serentak yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Secara spesifik, penyelenggaraan pemilu serentak dilakukan mulai dari pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi, DPR RI, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden. Pemilu 2019 berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya karena merupakan momen perdana penyelenggaraan pemilu serentak. Pada pemilu-pemilu sebelumnya, penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan dengan cara yang berbeda.⁸

Terselenggaranya tugas tersebut secara serentak menjadi hal yang sangat penting bagi penyelenggara, khususnya KPU dan Bawaslu. Oleh karena itu, bersama dengan para peserta perayaan lima tahunan tersebut. Pertama-tama, KPU harus betul-betul mengatur logistik dan sumber daya manusia dengan cermat dan cermat. Selanjutnya, Bawaslu akan

⁷ Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Tuban 2019

⁸ Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publising, Jakarta, h. 8

menemui peta potensi dan pelanggaran yang berbeda dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Terakhir, sebagaimana diamanatkan dalam UU 7 Tahun 2017, Bawaslu memegang peranan penting dalam proses penyelenggaraan pemilu. Tugas utama Bawaslu adalah mengawasi proses penyelenggaraan pemilu dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, sehingga dapat mencegah terjadinya pelanggaran. Bawaslu memiliki peran penting dalam mencegah potensi pelanggaran pemilu melalui penerapan langkah-langkah pencegahan yang efektif. Bawaslu diharapkan dapat menjadi tumpuan harapan seluruh masyarakat, menegakkan keadilan dalam penegakan hukum pelanggaran pemilu, dan menjadi penengah yang tidak memihak dalam setiap sengketa pemilu.

Bawaslu Kota Surabaya telah mengeluarkan surat nomor 436/K.JI-38/PM.05.02/IV/2019 yang merekomendasikan Rekapitulasi di PPK dan Penghitungan Suara Ulang untuk PPS pada tanggal 21 April 2019. Rekomendasi 436/K.JI-38/PM.05.02/IV/2019 dibuat menanggapi pengaduan dari beberapa partai politik mengenai ketidaksesuaian data suara yang tercatat dalam formulir C1 di sejumlah lokasi TPS pada tanggal 20 April 2019. Dalam pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Surabaya, Pengawas TPS memanfaatkan program Siwaslu dan didukung oleh aplikasi Google Form. Pada hari pemungutan suara, sejumlah TPS menunjukkan ketidaksesuaian dalam pendokumentasian formulir C1 dan pencantuman hologram C1 atau DA1. Bahkan, beberapa formulir tersebut dibiarkan kosong. Dalam proses pemungutan suara, sekitar 300 TPS tidak tersinkronisasi sesuai aplikasi Siwaslu dan Google Form. Namun, keputusan tersebut tidak sesuai dengan hasil temuan pengawasan yang dilakukan Bawaslu Kota Surabaya. Atas putusan tersebut, Wakil Wali Kota Surabaya Wisnu Sakti Buana melaporkan Bawaslu Kota Surabaya ke DKPP.

Tindakan tersebut dilakukan karena menilai putusan tersebut tidak berpihak kepada partainya dan tidak berimbang. Seluruh komisioner Bawaslu Kota Surabaya di DKPP menjalani sidang etik yang berujung pada vonis Pemberhentian dari Jabatan Ketua kepada Hadi Margo Sambodo. Selain itu, Agil dan anggota lainnya juga mendapat teguran keras terakhir. 23 Atas kejadian tersebut, Bawaslu harus lebih berhati-hati dan mengutamakan etika profesi sebagai Lembaga Pengawas Pemilu yang menjunjung tinggi keadilan dan kejujuran.

Penelitian ini mengkaji hubungan antara penyelesaian pelanggaran pemilu dan gagasan tentang keadilan. Penulis berpendapat bahwa pelanggaran pemilu harus dianggap sebagai kejahatan yang tidak biasa daripada kejahatan biasa. Hukum pemilu mencakup peraturan yang berkaitan dengan kegiatan yang melanggar hukum, sanksi, dan protokol untuk menangani pelanggaran selama proses pemilu. Dalam analisis teoritis, kemungkinan seseorang dihukum sangat dipengaruhi oleh kesalahan pidananya. Fokus utama perdebatan berkisar pada masalah hukum, yaitu bagaimana penyelesaian pelanggaran pemilu memengaruhi gagasan tentang keadilan dan konsekuensi putusan Bawaslu tentang pelanggaran pemilu bagi kebijakan KPU.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada latar belakang maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :

1. Bagaimana karakteristik pelanggaran Pemilu dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia sesuai UU Nomor 7 Tahun 2017?
2. Bagaimana batas kewenangan BAWASLU dalam mengawasi pelanggaran - pelanggaran pemilu di Indonesia ?

1.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilakukan penelitian ini adalah untuk menganalisis hal – hal sebagai berikut :

1. Menganalisis tentang karakteristik pelanggaran Pemilu dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia sesuai UU Nomor 7 Tahun 2017
2. Menganalisis tentang batas kewenangan BAWASLU dalam mengawasi pelanggaran - pelanggaran pemilu di Indonesia

1.3 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari dilakukan penelitian ini diantaranya yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktik yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman tentang pemilu dan isu-isu terkaitnya, khususnya pengelolaan pelanggaran pemilu, khususnya tindak pidana pemilu, bagi penduduk Jawa Timur, Indonesia. Penelitian ini khususnya relevan bagi mereka yang baru saja berpartisipasi dalam Pemilu 2019.

2. Manfaat Praktis

penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berharga untuk menangani pelanggaran pemilu secara efisien di bawah yurisdiksi Pengawas Pemilu Umum di tingkat Provinsi dan di bawahnya.

1.4 Metode Penelitian

1.4.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap asas

hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.⁹ Adapun alasan penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, karena di dalam penelitian ini yang akan dianalisis adalah isu hukum, terkait kekaburan hukum, yaitu kekaburan hukum terkait dengan kedudukan hukum bank selaku kreditor separatis pemegang hak tanggungan yang dirampas negara terkait kasus korupsi dan kekaburan hukum terkait perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemilik hak tanggungan yang terhadap aset hak tanggungannya dirampas oleh negara.

1.4.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan kajian pada penelitian ini yang menekankan pada institusi penyelenggara Pemilu, maka pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan jaringan kelembagaan kepada Bawaslu yaitu melalui pendekatan :

1. Metode Pendekatan Undang – Undang (*Statute Approach*)

Metode Pendekatan Undang – Undang atau *Statute Approach* Adalah metode yang mempertimbangkan segala undang-undang dan peraturan lain yang secara terbatas terkait dengan berbagai isu hukum yang sedang diselidiki. Penulis akan menganalisa tentang Peraturan undang- undang pemilu yang dalam hal ini menggunakan Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu beserta peraturan turunannya dalam PKPU maupun PERBAWASLU untuk mengkaji kasus pemilu yang menjadi fokus penelitian tesis.

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 22

2. Metode Pendekatan Koseptual (*Conceptual Approach*)

Metode Pendekatan Koseptual atau *Conceptua Approach* adalah pendekatan yang dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang untuk menjawab permasalahan hukum yang ada.¹⁰ Adapun konsep-konsep hukum yang digunakan di dalam penelitian ini adalah konsep hukum perbankan, kreditor separatis, hak tanggungan, barang rampasan negara. Dengan mempelajarinya, penulis akan memperoleh konsep hukum, pemahaman hukum, konsep hukum, dan prinsip-prinsip terkait permasalahan tindak pidana pemilihan umum yang sedang diteliti sehingga dapat memahami implementasi dari suatu keputusan perkara pemilu.

1.4.3. Sumber Bahan Hukum

1. Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum dalam hal ini merupakan tempat dimana materi hukum data gali sumber datanya. Adapun Sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden;
3. Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu;
4. Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
5. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu);
6. Perbawaslu No. 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.
7. Keputusan Bersama Jaksa Agung RI, Kapolri dan ketua Bawaslu RI Nomor: 055/A/JA/VI/2008, No. Pol:

¹⁰ Ika Dewi Sartika Saimima, *Rekonstruksi Pidana Restitusi Dan Pidana Kurungan Pengganti Dalam Tindak Pidana Perdagangan Orang*, Deepublish, Yogyakarta, 2020, hal.6

B/06/VI/2008, Nomor: 01/Bawaslu/KB/VI/2008 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (GAKKUMDU) dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang terkait dengan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisis serta memahami hukum primer. Sumber data tersebut digunakan untuk mendukung dan melengkapi sumber data primer. Sumber data sekunder meliputi beberapa pendapat ahli, arsip, dokumen, bahan pustaka, peraturan perundang-undangan, jurnal, laporan hasil penelitian, media elektronik serta bahan kepustakaan lain yang menunjang data. Dengan sumber data penelitian berupa sumber bahan hukum sekunder merupakan sumber data yang didapatkan secara langsung berupa keterangan, yaitu:

- a. Temuan penelitian mengenai Pidana Pemilu;
- b. Bahan pustaka yang berkaitan dengan Peraturan Pemilihan Umum;
- c. Buku-buku yang berkaitan dengan Hukum Pidana.
- d. Buku-buku yang berkaitan dengan Teori Hukum

1.4.4. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data dalam penelitian ini adalah dengan cara Informasi awal dan lanjutan yang akan dikumpulkan akan diperiksa terlebih dahulu daripada langsung dianalisis, guna memastikan kekurangan dan kesalahan data. Setelah proses ini selesai, data kemudian disunting secara menyeluruh untuk menciptakan data yang lengkap dan sempurna,

mudah dibaca, dan konsisten. Tahapan ini dilaksanakan guna meningkatkan keabsahan data yang akan diolah dan dianalisis.

1.5 Kajian Teoritis

1.5.1. Kajian Tentang Teori – Teori Hukum

Selain pentingnya untuk diketahui asas dalam pemilihan umum kita juga perlu mengetahui teori hukum untuk menjawab analisa rumusan masalah yang ada dalam tesis ini, yaitu diantaranya :

1. Kajian Tentang Teori Negara Hukum

Negara yang diatur oleh aturan hukum adalah negara yang semua kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintahannya bersumber dari dan tunduk pada peraturan perundang-undangan. Warga negara wajib menaati hukum dan tidak boleh melakukan tindakan sewenang-wenang. Negara yang berlandaskan hukum adalah negara yang diatur oleh asas-asas hukum, bukan oleh pemimpin manusia. Dalam sistem hukum, negara menjamin perlindungan hak-hak rakyat, sekaligus memaksakan kewajiban kepada setiap individu untuk menaati peraturan pemerintah dan perundang-undangan nasional.

Konsep negara hukum mengacu pada tata kelola dan struktur internal negara yang dikendalikan oleh asas-asas hukum. Baik penguasa maupun rakyat harus menaati hukum dan mengutamakan tujuan negara untuk melindungi hak asasi manusia warga negaranya. Bagi mereka yang menaati hukum, mereka harus selalu menaati peraturan dan perundang-undangan, bukan melanggarnya. Dalam kerangka ini, konsep negara hukum sangat penting untuk menilai kegiatan-kegiatan terlarang selama pemilihan umum.

2. Teori Demokrasi

Secara etimologis, demokrasi berasal dari kata Yunani *demos* dan *cratos*. *Demos* merujuk pada penduduk suatu lokasi tertentu, sedangkan *cratos* menunjukkan otoritas. Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan yang demokratis, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Merupakan kewajiban masyarakat untuk memastikan pemerintahan negara mereka. Para ahli telah memberikan makna berikut untuk istilah tersebut :

- a. Joseph A. Schemer. Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dirancang untuk memungkinkan individu memiliki otoritas untuk membuat pilihan politik dan bersaing untuk mendapatkan dukungan rakyat melalui pemungutan suara
- b. Sedney Hook. Berpendapat bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana penentuan penting dibuat melalui konsensus sukarela di antara masyarakat umum.

Dalam pemilihan umum 2019, otoritas untuk memilih pemerintahan yang disukai diberikan kepada rakyat. Individu tidak berwenang untuk secara independen membuat keputusan atau merundingkan perjanjian atas nama kelompok tertentu, karena ideologi demokrasi menyatakan bahwa otoritas tertinggi berada di tangan rakyat.

3. Teori Keadilan

Dalam bukunya "General Theory of Law and State," Hans Kelsen berpendapat bahwa sistem hukum yang adil adalah sistem yang secara efektif mengatur perilaku manusia, memastikan hasil yang baik,

dan meningkatkan kesenangan. Perspektif ini menyoroiti positivisme, yang menegaskan bahwa prinsip-prinsip keadilan dalam diri setiap orang dapat dipahami oleh peraturan hukum yang mencakup cita-cita universal. Namun, ia juga menekankan pentingnya memastikan kebahagiaan dan keadilan bagi setiap individu. Hans Kelsen pernah menyampaikan argumen tentang nilai-nilai objektif.

Konsep keadilan berpendapat bahwa kebahagiaan bukanlah hak yang melekat pada semua orang, melainkan kenikmatan optimal bagi sebanyak mungkin anggota kolektif. Ini memerlukan pemenuhan kebutuhan tertentu, seperti pakaian, makanan, dan tempat tinggal, sebagaimana ditentukan oleh otoritas yang berkuasa atau pembuat undang-undang. Namun demikian, masalah yang dihadapi adalah menentukan kebutuhan manusia mana yang harus diprioritaskan. Jawaban atas topik ini dapat ditentukan dengan menggunakan informasi rasional sebagai dasar untuk mengevaluasi nilai, yang juga dipengaruhi oleh emosi dan subjektivitas.¹¹

Hans Kelsen berpendapat bahwa positivisme berpendapat bahwa keadilan hakiki bersumber dari alam, yaitu bersumber dari hakikat inheren individu atau suatu objek, serta dari kognisi manusia atau kehendak ilahi. Gagasan ini terkadang disebut sebagai konsep hukum alam. Teori ini berpendapat adanya jaringan hubungan yang jelas di antara individu yang tidak bergantung pada undang-undang positif, tetapi lebih tinggi, adil, dan sah karena asal-usulnya di alam, perenungan manusia, atau maksud ilahi Tuhan

¹¹ Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*

4. Teori Kewarganegaraan

Konsep kewenangan memegang peranan penting dalam bidang hukum tata negara dan hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini ditegaskan oleh F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek, yang menyatakan: "Konsep kewenangan merupakan konsep dasar dalam hukum tata negara dan hukum administrasi." Pernyataan ini menunjukkan bahwa kewenangan merupakan unsur dasar baik dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi.¹²

Istilah "kewenangan" sinonim dengan "bevoegdheid" dalam bahasa Belanda dan mengacu pada kekuasaan atau hak untuk membuat keputusan atau memberi perintah. Menurut Black's Law Dictionary, kewenangan mengacu pada kekuasaan hukum yang memberikan hak kepada individu untuk memerintah atau bertindak. Ini juga mencakup hak dan kekuasaan pejabat publik untuk menuntut kepatuhan terhadap perintah yang dikeluarkan secara sah dalam lingkup tanggung jawab publik mereka. Kewenangan mengacu pada kapasitas atau hak hukum untuk memerintah atau bertindak. Ini juga mencakup hak atau kekuasaan otoritas publik untuk mematuhi aturan hukum sambil memenuhi tugas publik mereka.¹³

Ide kewenangan dalam hukum publik mencakup tiga komponen penting: pengaruh, landasan hukum, dan kepatuhan hukum, yaitu :¹⁴

- a. Unsur pengaruh terdapat pada pemanfaatan kekuasaan dengan tujuan mengatur perilaku mereka yang terikat oleh hukum.

¹² Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, h. 65

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*, Hal 66

- b. Unsur hukum fundamental yang menunjukkan landasan hukum yang tetap dari otoritas.
- c. Komponen kesesuaian mencakup konsep keberadaan standar yang berwenang, termasuk standar umum yang berlaku untuk semua bentuk otoritas dan standar khusus yang berlaku untuk jenis otoritas tertentu.

Kekuasaan pemerintah berasal dari aturan legislatif, sesuai dengan pengertian legalitas, yang merupakan aspek fundamental dari aturan hukum. Dalam ranah literatur hukum administrasi, ada dua metode berbeda yang dapat digunakan untuk memperoleh kekuasaan pemerintah: atribusi dan delegasi. Kadang-kadang, mandat juga diakui sebagai cara terpisah untuk memperoleh otoritas.¹⁵ Demikian pula, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kekuasaan yang sah. Tanpa adanya yurisdiksi yang sah, pejabat pemerintah atau badan administratif negara tidak dapat menjalankan kegiatan pemerintahan. Kewenangan yang sah merupakan karakteristik yang dimiliki oleh semua pejabat dan badan. Kewenangan yang sah dapat dikategorikan menjadi tiga jenis berdasarkan sumbernya: Atribut, Delegatif, dan Amanat. Kategori-kategori ini dapat didefinisikan sebagai berikut:¹⁶

- 1. Kewenangan yang diberikan atau dilimpahkan kepada seseorang atau sesuatu berdasarkan atribut atau karakteristiknya. Kewenangan atributif sering kali ditetapkan atau berasal dari alokasi kekuasaan melalui peraturan perundang-undangan. Penerapan kewenangan

¹⁵ *Ibid*, Hal 70

¹⁶ *Ibid*

atributif ini dilakukan oleh pejabat atau badan yang ditentukan dalam peraturan dasarnya. Pejabat atau badan yang disebutkan dalam peraturan dasarnya memiliki kewenangan atributif untuk tugas dan akuntabilitas.

2. Kewenangan yang Didelegasikan. Kewenangan Delegatif berasal dari pengalihan kekuasaan dari satu badan pemerintahan ke badan pemerintahan lainnya, sesuai dengan batasan hukum. Dalam konteks kewenangan delegatif, baik tanggung jawab maupun akuntabilitas dialihkan dari orang yang memberikan kekuasaan kepada orang yang didelegasikan.
3. Menetapkan mandat untuk kewenangan. Mandat Kewenangan mengacu pada kewenangan yang berasal dari tindakan pendelegasian kekuasaan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat hadir dalam hubungan reguler antara atasan dan bawahan, kecuali jika secara tegas dilarang

Mengenai pengertian atribusi, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder mendefinisikan bahwa :¹⁷

1. Atribusi melibatkan pemberian kekuasaan kepada otoritas administratif oleh badan legislatif yang independen. Kekuasaan tersebut bersifat inheren, artinya tidak berasal dari kekuasaan yang sebelumnya tidak ada dan diberikan kepada suatu otoritas.
2. Delegasi melibatkan pengalihan kekuasaan yang diperoleh dari satu otoritas administratif ke otoritas lain, yang memungkinkan delegasi

¹⁷ *Ibid*, Hal - 74

(entitas yang telah memperoleh kekuasaan) untuk menjalankan kekuasaan dalam kapasitasnya sendiri

3. Mandat melibatkan pendelegasian kekuasaan dari pemberi mandat (mandans) kepada penerima (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil tindakan atas nama pemberi

Brouwer berpendapat bahwa atribusi melibatkan pemberian kewenangan kepada entitas administratif oleh badan legislatif yang terpisah. Kewenangan ini unik, karena tidak berasal dari otoritas yang sudah ada sebelumnya. Badan legislatif menetapkan kewenangan otonom dan mengalihkan kewenangan pengambilan keputusan dari otoritas sebelumnya kepada entitas yang kompeten. Delegasi melibatkan pengalihan kewenangan dari satu badan administratif ke badan administratif lain, yang memungkinkan delegator (badan pemberi kewenangan) untuk menguji kewenangan atas nama delegasi (badan penerima kewenangan). Mandat melibatkan pendelegasian kewenangan dari pemberi mandat (*mandans*) kepada pemegang mandat (*mandataris*), yang memberdayakan pemegang mandat untuk membuat keputusan atau melakukan tindakan atas nama pemberi mandat.

Terdapat perbedaan mendasar antara atribusi dan pendelegasian kewenangan. Dalam konteks kewenangan, atribusi melibatkan pengalihan kewenangan, sedangkan pendelegasian tidak. Mengenai konsep legalitas, kewenangan tidak didistribusikan secara luas, tetapi hanya dapat dilakukan jika undang-undang secara eksplisit memperbolehkan pendelegasian.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara terkait erat dengan asas legalitas. Asas ini menjadi dasar fundamental bagi setiap pemerintahan dan administrasi negara di negara-negara yang mengikuti sistem hukum Eropa kontinental. Gagasan ini terkadang disebut sebagai supremasi hukum (*de heerschappij van de wet*). Teori ini, yang terkadang disebut sebagai *nullum delictum sine previa lege poenale* dalam hukum pidana, menegaskan bahwa hukuman tidak dapat dijatuhkan tanpa adanya hukum yang sudah ada sebelumnya. Dalam ranah hukum administrasi negara, asas legalitas mengacu pada konsep bahwa pemerintah terikat oleh hukum. Asas ini merupakan asas hukum.

1.5.2. Asas Asas PEMILU

Bab ini membahas kajian teoritis penanganan pelanggaran pemilu, dengan penekanan khusus pada lembaga Bawaslu. Oleh karena itu, perlu dipaparkan beberapa uraian ringkas mengenai kajian teoritis yang akan digunakan untuk menganalisis berbagai permasalahan yang berkembang dalam merumuskan masalah. Secara khusus, Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menegaskan bahwa Bawaslu berwenang menerima dan memeriksa keterangan tentang dugaan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu. Bawaslu berwenang memeriksa, menilai, dan memutus pelanggaran baik dalam penyelenggaraan pemilu maupun dalam pengelolaan keuangan politik. Dalam penyelenggaraan pemilu, Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, memutus, atau mengadili, dan memutus sengketa yang diajukan oleh peserta pemilu.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penyelenggaraan pemilu wajib menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Enam prinsip ini akan tetap berlaku hingga pemilihan umum saat ini berakhir, yaitu:

1. Asas Langsung

Pemilihan umum secara langsung memiliki dua penafsiran yang berbeda. Yang pertama mengacu pada proses teknis di mana anggota masyarakat menggunakan hak pilih mereka tanpa memerlukan perwakilan. Langkah ini digunakan untuk mengurangi kegiatan curang yang dilakukan oleh perwakilan. Lebih jauh, konsep pemilihan umum secara langsung memiliki makna yang signifikan. Melaksanakan pemilihan umum secara langsung merupakan sarana untuk mewujudkan prinsip konstitusional bahwa kekuasaan berada di tangan rakyat. Individu memiliki otonomi yang melekat dalam pemilihan pemimpin mereka. Oleh karena itu, Undang-Undang Pemilu, yang telah digunakan sebelumnya, secara eksplisit menegaskan bahwa pemilihan umum berfungsi sebagai sarana untuk menjaga kedaulatan rakyat. Tujuan utama pemilihan umum secara langsung adalah untuk meningkatkan tingkat keterlibatan masyarakat. Pemilihan umum merupakan proses demokrasi yang umumnya dilihat sebagai proses yang dilakukan oleh rakyat, untuk rakyat.

2. Asas Umum

Prinsip-prinsip tersebut memiliki tiga penafsiran yang berbeda. Semua orang yang telah diberi kesempatan untuk menggunakan hak pilih mereka sesuai dengan Undang-Undang harus berpartisipasi dalam

pemilihan umum. Pendaftaran wajib dilakukan bagi semua individu yang memenuhi syarat, dan mereka yang telah menyelesaikan proses pendaftaran harus diberikan kesempatan memilih yang mudah. Lebih jauh, integritas suara harus dijaga, tidak boleh ada yang hilang atau berubah. Lebih jauh, makna yang lebih dalam adalah bahwa pemilu dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Pemilu dilaksanakan secara serentak di Tempat Pemungutan Suara yang telah ditentukan, dengan hari, waktu, dan lokasi yang sama. Makna yang lebih dalam dari konsep ini adalah bahwa Pemilu dilaksanakan oleh lembaga, pemilih, dan individu yang terlibat yang sama.

3. Asas Bebas

Pemilu yang bebas ditandai dengan adanya kebebasan pemilih untuk menentukan sikap politiknya secara mandiri tanpa adanya pengaruh atau paksaan dari pihak lain. Setiap manusia memiliki hak yang melekat untuk menyatakan sikap atau pendapat politiknya. Menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, setiap orang berhak untuk menggunakan hak pilihnya dan memiliki keyakinan politiknya sendiri. Pemilih harus bebas dari segala bentuk intervensi, paksaan, atau manipulasi untuk mendukung calon tertentu. Adanya kebebasan dan keadilan memungkinkan setiap penduduk untuk memilih calon pemimpin berdasarkan gagasan pribadinya. Seseorang memiliki kebebasan untuk memutuskan untuk tidak memilih pemimpin yang tidak dapat dipercaya dan tidak boleh diberi kesempatan untuk memerintah lagi. Berdasarkan pada pendapat Gaffar, pemilihan umum secara empiris dianggap sebagai kebutuhan penting untuk mewujudkan demokrasi. Pemilihan umum

diselenggarakan secara berkala. Setiap orang dewasa memiliki hak untuk menggunakan hak pilihnya, mencalonkan diri, dan menggunakan kebebasannya untuk memilih sesuai dengan keyakinannya sendiri. Ia memiliki otonomi untuk memilih partai politik atau calon pilihannya tanpa paksaan dari entitas politik lainnya. Peserta diberikan otonomi untuk terlibat dalam semua kegiatan yang berkaitan dengan pemilihan umum termasuk berkampanye dan menyaksikan proses penghitungan suara.¹⁸

4. Asas Rahasia

Arti utama pemilihan umum yang rahasia adalah untuk menjaga agar pilihan individu tidak diungkapkan kepada orang lain. Akibatnya, pemilih dilarang mengungkapkan pilihannya kepada siapa pun. Kerahasiaan juga berarti bahwa kelompok atau individu tidak dapat memaksakan keinginannya kepada orang atau kelompok lain. Adanya kerahasiaan telah muncul sebagai perhatian penting dalam prosedur pemilihan umum yang sedang berlangsung. Meningkatnya pengaruh politik sektarian, politik keuangan, dan mobilisasi penguasa telah mengakibatkan terkikisnya makna konsep kerahasiaan.

5. Asas Jujur

Tujuan pemilu yang jujur adalah untuk mencegah segala bentuk kecurangan dalam segala aspek yang berkaitan dengan proses pemilu. Dimulai dari rekrutmen calon, diikuti dengan pengumuman janji kampanye, dan pemberian pengaruh kepada masyarakat tanpa imbalan atau

¹⁸ A. Gaffar, 2006, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 6

paksaan apa pun, dengan tetap memastikan tidak ada manipulasi suara dalam proses penghitungan suara. Pemilu adalah kontes beradab yang bertujuan untuk mengamankan dukungan pemilih dengan cara yang lebih santun.

Pemilu tidak dapat dianggap berhasil jika dilakukan dengan cara yang bertentangan dengan nilai-nilai keadilan dan kewajaran. Nilai kejujuran tidak hanya berlaku bagi peserta dan penyelenggara pemilu. Komponen ini mencakup semua pemangku kepentingan dalam pemilu, termasuk integritas pemilih dalam menyampaikan pendapat politiknya, bebas dari pengaruh hadiah atau paksaan. Integritas pemerintah dalam menyediakan informasi awal pemilih, integritas media dalam peliputan berita, kejujuran lembaga survei dalam merilis temuan, dan integritas ilmuwan perguruan tinggi dalam menyuarakan pendapatnya.

6. Asas Adil

Tujuan pemilu adalah menjamin perlakuan yang adil bagi semua pemilih, penyelenggara, dan peserta yang terlibat dalam proses pemilu. Konsep kedaulatan pemilu terkait erat dengan tingkat kepercayaan yang diberikan kepada proses pemilu. Peraturan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Undang-Undang Pemilu bertujuan untuk meningkatkan sistem ketatanegaraan yang demokratis, menjamin terselenggaranya pemilu yang adil dan menyeluruh, serta menghindari redundansi dalam tata cara pemilu guna mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien. Keadilan memiliki tiga unsur penting. Pertama, semua peraturan pemilu, termasuk peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, harus mengutamakan konsep keadilan bagi setiap orang

di negara ini. Selanjutnya, setiap penyelenggara pemilu harus memastikan penyediaan layanan yang sama kepada semua peserta dan pemilih, tanpa diskriminasi dalam bentuk apa pun. Lembaga pengadilan pemilu harus memastikan bahwa semua keputusan dibuat dengan keadilan yang sama.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, sebagai satu rangkaian yang saling berkaitan satu sama lain. Pada setiap bab akan dijelaskan secara terperinci menjadi beberapa sub-sub bab. Adapun sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan. Pendahuluan dalam tesis ini terdiri dari latar Permasalahan dan rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Kajian Teoritis, serta Sistematikan Pertanggungjawaban. Bab I ini merupakan pendahuluan yang memberikan gambaran yang sangat jelas atas isi dari tesis ini.

BAB II: Hasil pembahasan rumusan masalah pertama. Pada Bab II membahas karakteristik pelanggaran pemilu dalam penyelenggaraan pemilu berdasarkan undang-undang no. 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum.

BAB III: Hasil pembahasan rumusan masalah kedua. Pada Bab III membahas tentang kewenangan Bawaslu dan faktor-faktor yang mempengaruhi putusan Bawaslu dalam pelanggaran pemilu.

BAB IV: Kesimpulan dan Saran. Pada Bab IV Penutup terdiri dari kesimpulan dari penelitian yang dilakukan serta saran-saran yang dianggap perlu