

# Tesis\_Erlangga\_NPM 23310009.pdf

*by* pkpa.fhuwks@yopmail.com 1

---

**Submission date:** 29-Sep-2024 10:38PM (UTC-0500)

**Submission ID:** 2469775420

**File name:** Tesis\_Erlangga\_NPM\_23310009.pdf (1.63M)

**Word count:** 12735

**Character count:** 85693

**TESIS**  
**PELANGGARAN PEMILU DAN PENYELESAIAN HUKUMNYA**  
**OLEH BADAN PENGAWAS PEMILU**  
**BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017**  
**TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Diajukan oleh :

**ERLANGGA**  
NPM: 23310009

**TESIS INI TELAH DISETUJUI UNTUK DIUJI**

Tanggal 20 Juni 2024

Oleh

Pembimbing I



**Dr. JOKO NUR SARIONO, S.H., M.H.**

Pembimbing II



**Dr. CITA YUSTISIA SERFIYANI, S.H., M.H.**

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Pada Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya



**Dr. JOKO NUR SARIONO, S.H., M.H.**

**TESIS**  
**PELANGGARAN PEMILU DAN PENYELESAIAN HUKUMNYA**  
**OLEH BADAN PENGAWAS PEMILU**  
**BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017**  
**TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**ERLANGGA**  
**NPM: 23310009**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal : 15 Agustus 2024

Susunan Dewan Penguji

Nama Penguji		Tanda tangan
Dr. Dwi Tatak Subagiyo,SH.,MHum.	Ketua	
Dr. Ria Tri Vinata,SH.,LLM.	Anggota	
Dr. Peni Jati Setyowati,SH.,MH.	Anggota	
Dr. Joko Nur Sariono,SH.,MH.	Anggota	
Dr. Cita Yustisia Serfiyani,SH.,MH.	Anggota	

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister  
Tanggal 15 Agustus 2024

Ketua Program Studi Hukum Pada Program Magister



**Dr. JOKO NUR SARIONO. S.H., M.H.**

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : ERLANGGA

NPM : 23310009

Alamat : Pesona Khayangan Blok AT No.2, Kelurahan Mekar Jaya, Kecamatan  
Sukma Jaya, Depok, Jawa Barat

No. Telp (HP) : 0816 1610 379

Menyatakan bahwa Tesis yang berjudul: "PELANGGARAN PEMILU DAN PENYELESAIAN HUKUMNYA OLEH BADAN PENGAWAS PEMILU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM" adalah murni gagasan saya yang belum pernah saya publikasikan di media, baik majalah maupun jurnal ilmiah dan bukan tiruan (plagiat) dari karya orang lain.

Apabila ternyata nantinya tesis tersebut ditemukan adanya unsur plagiarisme maupun autoplagarisme, saya siap menerima sanksi akademik yang akan dijatuhkan oleh Fakultas.

Demikian pernyataan ini saya buat sebagai bentuk pertanggungjawaban etika akademik yang harus dijunjung tinggi di lingkungan perguruan tinggi.

Surabaya, 04 Juli 2024

Yang Menyatakan,



**ERLANGGA**

NPM : 23310009

# 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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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)

---

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>5</sup> *Ibid*, Hal. 60

<sup>6</sup> *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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Tuban 2019

<sup>8</sup> Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, h. 8

menemui peta <sup>1</sup> potensi dan pelanggaran yang berbeda dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Terakhir, sebagaimana diamanatkan dalam <sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>9</sup> Adapun alasan penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, karena di dalam penelitian ini yang akan dianalisis adalah isu hukum, terkait keaburan hukum, yaitu keaburan hukum terkait dengan kedudukan hukum bank selaku kreditor separatis pemegang hak tanggungan yang dirampas negara terkait kasus korupsi dan keaburan 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.

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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:

---

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



<sup>1</sup> 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. <sup>1</sup> 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 <sup>1</sup> 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 <sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 <sup>1</sup> 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

<sup>1</sup>  
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<sup>1</sup>

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.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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

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

---

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

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> *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.<sup>15</sup> 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:<sup>16</sup>

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

---

<sup>15</sup> *Ibid*, Hal 70

<sup>16</sup> *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 :<sup>17</sup>

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

---

<sup>17</sup> *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. <sup>1</sup> Bawaslu berwenang memeriksa, menilai, dan memutuskan pelanggaran baik dalam penyelenggaraan pemilu maupun dalam pengelolaan keuangan politik. <sup>1</sup> 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. Mendasarkan 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.<sup>18</sup>

#### 4. Asas Rahasia

Arti utama pemilihan umum yang rahasia adalah untuk menjaga agar pilihan individu tidak diungkapkan kepada orang lain. Akibatnya, pemilihan 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

---

<sup>18</sup> 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 <sup>1</sup> 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 <sup>1</sup> **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.

<sup>1</sup>**BAB III: Hasil pembahasan rumusan masalah kedua.** Pada Bab III membahas tentang kewenangan Bawaslu dan faktor-faktor yang mempengaruhi putusan Bawaslu dalam pelanggaran pemilu.

<sup>1</sup>**BAB IV: Kesimpulan dan Saran.** Pada Bab IV Penutup terdiri dari kesimpulan dari penelitian yang dilakukan serta saran-saran yang dianggap perlu

## **BAB II**

### **KARAKTERISTIK PELANGGARAN PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU SESUAI UNDANG – UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

#### **2.1 Klasifikasi Pelanggaran Pemilu Menurut UU Nomor 7 Tahun 2017**

Pelanggaran pemilu adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait pemilu. Pelanggaran pemilu dapat berasal dari temuan atau laporan. Temuan pelanggaran pemilu merupakan hasil pengawasan aktif dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu Luar Negeri (LN), dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS) pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Selain berdasarkan temuan Bawaslu, laporan pelanggaran pemilu bisa langsung dilaporkan oleh Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan/atau Pengawas TPS.

Laporan pelanggaran pemilu disampaikan secara tertulis dan paling sedikit memuat nama dan alamat pelapor, pihak terlapor, waktu, tempat kejadian perkara dan uraian kejadian. Laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan adanya pelanggaran pemilu.<sup>19</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran pemilu, yaitu pelanggaran kode etik, pelanggaran administratif dan tindak pidana pemilu. Pelanggaran pelanggaran tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

---

<sup>19</sup> <https://jdih.kpu.go.id/>

a. Terdapatnya Pelanggaran Kode Etik

Dalam hal pelanggaran Kode etik, maka peneliti akan mengkaji tentang definisi kode etik yaitu suatu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Gejala pembentukan institusi penegak kode etik baik permanen maupun ad hoc merupakan cerminan makin berkembangnya kesadaran umat manusia mengenai sistem etika profesional itu ditegakkan secara efektif.<sup>20</sup> Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dalam pengaturan kode etik tidak membedakan penyelenggara pemilu, karena peruntukan kode etik adalah untuk menjaga kehormatan dan integritas lembaga penyelenggara pemilu, yaitu KPU dan Pengawas Pemilu, baik bawaslu maupun panwaslu disemua tingkatan. Setiap profesi memiliki kode etik yang mengatur dalam menjalankan profesinya, jangan sampai profesi yang dijalankan melanggar sumpah dan janjinya.

Perlu dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran kode etik adalah pelanggaran etika penyelenggara pemilu terhadap sumpah dan janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Pelanggaran kode etik ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan putusannya berupa sanksi teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap atau rehabilitasi.

---

<sup>20</sup> Jimlmly Asshidqie, peradilan etik dan etika konstitusi, persepektif baru tentang rule of law and rule of ethid & Constitutional law and contitutional ethics, sinar grafika, 2014. Hal 100

<sup>1</sup> Seiring perkembangan, berdasarkan Undang-undang Penyelenggara Pemilu yang lahir 2011 yaitu Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, dibentuklah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (yang memeriksa pelanggaran kode etik, baik untuk KPU maupun Bawaslu) atau disingkat DKPP bersifat permanen dan bertugas menangani pelanggaran kode etik serta berkedudukan di ibukota negara. Keanggotaannya pun lebih beragam, yaitu ada unsur KPU, Bawaslu, partai politik, masyarakat, dan unsur pemerintah. Sebelumnya perlu pula dipahami bahwa antara sanksi pelanggaran hukum dengan sanksi pelanggaran etika adalah berbeda, karena menurut American Speech Language Hearing Association (ASHA) sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, bahwa dalam sistem sanksi etika, bentuk sanksi yang dapat diterapkan adalah:<sup>21</sup>

- a) Reprimand atau teguran;
- b) Censure atau pernyataan atau mosi tidak percaya yang dinyatakan secara terbuka dan dipublikasikan di media asosiasi untuk diketahui oleh sesama anggota dan masyarakat luas;
- c) Revocation atau pencabutan status keanggotaan untuk waktu tertentu, yaitu selama 5 (lima) tahun atau dapat pula dijatuhkan untuk seumur hidup (sampai meninggal dunia);
- d) Suspension atau penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu;
- e) Withholding atau sanksi penangguhan proses registrasi keanggotaan; dan
- f) Cease and desist orders atau sebagai tambahan bentuk sanksi lain

Sehubungan dengan bentuk sanksi yang disebutkan dapat dipahami <sup>1</sup> bahwa fungsi sanksi etika lebih bersifat pencegahan, selain juga penindakan. Sanksi etika biasanya ditentukan berupa teguran atau peringatan yang bertingkat, mulai dari teguran lisan, teguran tertulis atau teguran ringan dan teguran keras. Bahkan kadangkadang ditentukan pula bahwa teguran itu dapat dijatuhkan secara bertahap atau bertingkat, misalnya teguran pertama, teguran kedua dan teguran tingkat

---

<sup>1</sup> <sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 78-80



<sup>1</sup> terakhir. Bentuk sanksi yang paling keras karena tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran etik yang dilakukan oleh seorang aparat atau pemegang jabatan publik adalah sanksi pemberhentian atau pemecatan seseorang dari jabatan publik yang bersangkutan, tetapi khusus terhadap pelanggaran kode etik Pemilu, maka dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, telah ditentukan bahwa sanksi pelanggaran Kode Etik Pemilu, terdiri dari Teguran Lisan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Tetap :<sup>22</sup>

a. Pelanggaran Administratif

Pelanggaran administratif merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan tahapan pemilu. Pelanggaran administratif pemilu ditangani oleh Bawaslu dan putusannya berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme sesuai peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu atau sanksi administratif lainnya sesuai undang-undang pemilu.

Selain itu dapat dipahami juga bahwa <sup>1</sup> pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Ketentuan dan persyaratan menurut undang - undang pemilu dapat berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan

---

<sup>1</sup> <sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 78-80

pelaksanaan dari undang-undang pemilu.

Dalam prakteknya masih banyak ditemukan Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam Proses Pemilu dengan jumlah pelanggaran administrasi yang tidak sedikit. Sebagai contoh “Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.” Dengan ketentuan seperti ini, apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih ikut memilih pada hari pemungutan suara, artinya telah terjadi pelanggaran administrasi. Contoh dari persyaratan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “syarat pendidikan, syarat usia pemilih, dan sebagainya.” Ketentuan dan persyaratan juga banyak dijumpai dalam keputusan KPU. Misalnya mengenai kampanye pemilu, di mana terdapat banyak pelanggaran administrasi seperti menyangkut tempat-tempat pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.

Dalam hal ini terdapat <sup>1</sup> kasus di Provinsi Jawa Timur dalam pemilihan umum tahun 2019 ada 12.637 (dua belas ribu enam ratus tiga puluh tujuh) pelanggaran administrasi pemilu yang diregister oleh Bawaslu. Hal ini menunjukkan bahwa perkara administrasi adalah perkara yang sering dilanggar oleh peserta pemilu karena memang terkait sanksi yang hanya bersifat administratif dan peserta pemilu seringkali menganggap hal sepele akan perkara tersebut. Padahal dalam perkara administratif pemilu jika perbuatan pelanggaran tersebut terbukti bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) sanksi yang dapat diterapkan nantinya bisa sampai terjadinya pembatalan pencalonan oleh Bawaslu<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> <sup>1</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Provinsi Jawa Timur Tahun 2020

b. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Pelanggaran tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu serta undang-undang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam lembaga Penegakan Hukum Terpadu. Perkara tindak pidana pemilu diputus oleh pengadilan negeri, dan putusan ini dapat diajukan banding kepada pengadilan tinggi. Putusan pengadilan tinggi adalah putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

<sup>1</sup> Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu.<sup>24</sup> Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang <sup>1</sup> dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Seperti upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu. Salah satu prinsip dasar dari negara hukum demokrasi adalah adanya jaminan yang berkeadilan bagi rakyat dalam mengekspresikan kedaulatannya.<sup>25</sup>

Dalam penegakan demokrasi di Indonesia, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu,

---

<sup>1</sup> <sup>24</sup> International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, h. 93

<sup>1</sup> <sup>25</sup> Irvan Mawardi/Muhammad Jupri, *Keadilan Pemilu, Potret penegakkan humum pemilu dan pilkada*, pustaka ilmu, Yogyakarta, 2019. Hal 24

Undang-undang tidak hanya mengatur proses pelaksanaan pemilu, tetapi mereka juga melarang perbuatan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil. Berdasarkan deskripsi di atas, dapat disimpulkan bahwa maksud penyusunan peraturan pelanggaran pemilu tidak hanya melindungi peserta pemilu (partai politik atau kandidat), tetapi juga lembaga pelaksana dan pemilih (semua warga negara). Ketentuan tentang pelanggaran pemilu ditujukan untuk melindungi proses pemilu dari segala bentuk pelanggaran perkara pemilu. Perlindungan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan yang ditujukan oleh perwakilan terpilih atau pimpinan pemerintah dalam merepresentasikan aspirasi pemilih.

Untuk menjamin pemilu yang bebas dan adil, diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupan, penipuan, dan praktik-praktik curang lainnya yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. <sup>1</sup> Guna melindungi kemurnian pemilu yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilu sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian, undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan, juga melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakikat free and fair election itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman.

Tindak pidana Pemilu adalah merupakan jenis tindak pidana yang diatur dalam KUHP, meskipun demikian kemudian diatur lagi dalam berbagai Undang- Undang Pemilu, sehingga tindak pidana Pemilu termasuk jenis tindak pidana khusus.<sup>26</sup> <sup>1</sup> Dilihat dari sisi regulasi telah tersedia perangkat peraturan yang mengatur tindak pidana pemilu di Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Namun dari isi KUHP dan KUHP

---

<sup>26</sup> Dedi Mulyadi, Dr.SH.,MH, Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi, Gramata Publising 2012, hlm.08

<sup>1</sup> yang ada belum secara khusus mengatur permasalahan Pemilu. Pentingnya dilakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu karena tingkat kompetisi dan kontestasi masing-masing calon sangat besar. Hal ini untuk menjamin tujuan hukum itu sendiri yaitu memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.

Tindak Pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu, namun tidak semua tindak pidana merupakan tindak pidana Pemilu, sebagaimana kita tahu bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Pidana hanya mengatur suatu tindak pidana yang sifatnya umum sedangkan yang lebih khusus akan diatur oleh Undang-Undang asalkan tidak menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.<sup>27</sup>

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda telah dimuat lima pasal (Pasal 148, 149, 150, 151 dan 152) yang substansinya adalah tindak pidana Pemilu tanpa menyebutkan sama sekali apa yang dimaksud dengan tindak pidana Pemilu. Begitu juga di dalam beberapa Undang-Undang Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia mulai dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dan sekarang digunakan yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, beberapa undang-undang tersebut memuat ketentuan pidana di dalamnya, tetapi semuanya tidak memberi definisi apa yang disebut tindak Pidana pemilu.

---

<sup>27</sup> Bill Nope, "Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008", Jurnal Konstitusi, Fakultas Hukum Undana, Volume II, Nomor 1 Juni 2009, hal. 83.

Pelanggaran pemilu mencakup berbagai tindakan yang melanggar peraturan dan protokol pemilu. Berikut ini adalah beberapa contoh pelanggaran pemilu yang mungkin terjadi:<sup>28</sup>

- a. Kampanye Hitam yaitu Terlibat dalam kampanye yang merugikan, menyebarkan informasi yang tidak akurat, atau memfitnah kandidat lain untuk memanipulasi opini pemilih.
- b. Pemalsuan identitas dan pemungutan suara ganda mengacu pada tindakan menggunakan identitas palsu atau dokumen palsu untuk memberikan banyak suara dalam suatu pemilihan.
- c. Tindakan memberikan atau menerima uang atau hadiah secara melawan hukum untuk memberikan pengaruh kepada pemilih atau pihak lain yang terlibat dalam proses pemilihan.
- d. Pemanfaatan Sumber Daya Pemerintah yang Tidak Tepat: Memanfaatkan fasilitas atau sumber daya pemerintah untuk kampanye pribadi atau keuntungan partisan.
- e. Pelanggaran Kode Etik: Terlibat dalam tindakan yang melanggar standar dan pedoman etika yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilu, seperti gagal memenuhi tanggung jawab seperti yang dijanjikan.
- f. Manipulasi Surat Suara mengacu pada tindakan mengambil atau mengganti surat suara secara melawan hukum, atau terlibat dalam kegiatan lain yang merusak kredibilitas dan keandalan hasil pemilu.
- g. Paksaan dan Ancaman: Menggunakan ancaman atau taktik intimidasi untuk memanipulasi hasil pemilu dengan menanamkan rasa takut pada pemilih atau peserta.
- h. Pelanggaran Administratif: Ketidapatuhan terhadap prosedur atau mekanisme administratif yang dapat memengaruhi jalannya tahapan pemilu, seperti pencatatan

---

<sup>28</sup> <https://www.liputan6.com/hot/read/5513769/10-contoh-pelanggaran-pemilu-pahami-juga-pengertian-jenis-dan-cara-melaporkannya?page=5>

data yang salah atau kegagalan mematuhi jadwal pemilu.

- i. Bias Media dengan Memanipulasi atau mengendalikan media massa secara tidak adil untuk menguntungkan kandidat atau partai politik tertentu.
- j. Keterbatasan Aksesibilitas Informasi: Menetapkan batasan pada ketersediaan informasi atau kebebasan untuk mengekspresikan diri, yang berpotensi memengaruhi proses pengambilan keputusan pemilih

## **2.2 Implementasi Sistem Pelaporan Pelanggaran Pemilu**

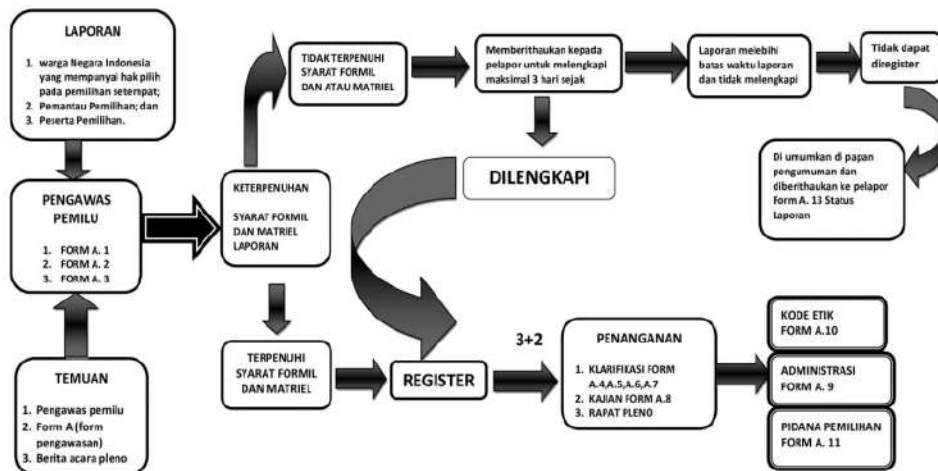
Tata cara pelaporan pelanggaran pemilu dirancang untuk memastikan keakuratan informasi dan memberikan dasar yang kuat bagi lembaga pengawas untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut. Berdasarkan data yang diperoleh dari situs Bawaslu, berikut ini adalah penjelasan lebih lengkap tentang tata cara pelaporan pelanggaran pemilu, yaitu sebagai berikut :

- a. Siapa yang berhak membuat laporan. Warga Negara Indonesia (WNI) yang memiliki hak pilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilu berhak membuat laporan pelanggaran pemilu. Hal ini menunjukkan peran aktif masyarakat dalam menjaga integritas dan keberlanjutan proses pemilu.
- b. Ke instansi terkait. Laporan dapat disampaikan ke berbagai lembaga pengawas, seperti Bawaslu pusat, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu desa/kelurahan, Panwaslu luar negeri, dan/atau pengawas TPS. Pemilihan lembaga tersebut disesuaikan dengan tingkat wilayah atau lokasi terjadinya pelanggaran.
- c. Format laporan. Laporan pelanggaran pemilu wajib disampaikan secara tertulis. Laporan minimal memuat informasi: nama dan alamat pelapor, identitas pihak terlapor, waktu dan tempat kejadian, serta uraian lengkap tentang kejadian. Dengan menyertakan informasi ini, laporan menjadi lebih komprehensif dan memudahkan

pemahaman konteks dan sifat pelanggaran yang dilaporkan oleh lembaga pengawas.

- d. Waktu pelaporan. Laporan pelanggaran pemilu harus disampaikan dalam jangka waktu yang ditentukan. Sesuai pedoman Bawaslu, laporan harus disampaikan dalam waktu maksimal 7 hari kerja sejak dugaan pelanggaran pemilu terdeteksi. Penerapan tenggat waktu ini menjamin pemrosesan dan pemantauan laporan yang cepat, sehingga memfasilitasi proses pemilu yang adil dan transparan.

Adapun alur proses Tata cara pelaporan pelanggaran pemilu dapat digambarkan sebagai berikut :



Hal – hal yang perlu diperhatikan dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu adalah sebagai berikut :

- a. Perlu diketahui siapa yang menjadi pihak Pelapor, dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu perlu diketahui bahwa Pelaporan adalah orang atau badan yang berwenang mendokumentasikan dan mengungkapkan dugaan pelanggaran pemilu. Termasuk penduduk Indonesia yang berhak memilih, pemantau pemilu, dan/atau peserta pemilu.



- b. Selain itu perlu juga diketahui siapa yang menjadi pihak Terlapor, dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu perlu diketahui bahwa Terlapor adalah badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran pemilu.
- c. Selain pihak Pelapor dan Terlapor, perlu diketahui pula tentang Laporan Dugaan Pelanggaran yang laporan tertulis yang disampaikan pelapor kepada Pengawas Pemilu yang melaporkan dugaan pelanggaran pemilu. Terdapat 2 persyaratan yang harus dipenuhi dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu, yaitu sebagai berikut:
  - i. Persyaratan Formal merupakan syarat formal dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu adalah pihak yang berwenang membuat laporan dimana waktu pelaporan tidak melebihi batas waktu yang ditentukan dan keabsahan Laporan Dugaan Pelanggaran, yang meliputi: verifikasi tanda tangan pada formulir laporan dugaan pelanggaran dengan kartu identitas; dan tanggal dan waktu Laporan
  - ii. Persyaratan Material, yang dapat dijadikan sebagai syarat material dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu adalah identitas Pelapor yang berisi nama dan alamat terlapor, uraian rinci tentang kejadian, termasuk peristiwa dan uraian; waktu dan lokasi kejadian yang tepat, saksi yang mengetahui kejadian tersebut; dan bukti potensial apa pun yang dapat diperoleh atau sudah diketahui.
  - iii. Dalam proses laporan terkait pelanggaran pemilu perlu diketahui bahwa yang dimaksud dengan Temuan adalah hasil pengawasan ketat oleh Pengawas Pemilu terhadap pelanggaran yang dilaporkan
  - iv. Laporan dugaan Pelanggaran Pemilu harus segera diajukan kepada Pengawas Pemilu dalam waktu 7 hari sejak ditemukannya pelanggaran, dengan mempertimbangkan tingkat dan wilayah kerja dugaan pelanggaran

Bahwa setelah laporan tersebut diterima dan diproses oleh BAWASLU, kemudian Bawaslu memberikan rekomendasi berdasarkan hasil rapat pleno untuk menentukan apakah suatu tindakan merupakan pelanggaran atau tidak. Pelanggaran dikategorikan dan selanjutnya disampaikan berdasarkan jenisnya dengan cara sebagai berikut:

a. Pelanggaran Kode Etik Pemilu

Dalam hal terjadi dugaan Pelanggaran Kode Etik Pemilu maka Badan Pengawas Pemilu menyampaikan perihal dugaan Pelanggaran Kode Etik Pemilu beserta rekomendasi dugaan pelanggaran kode etik Pemilu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk kemudian diproses lebih lanjut oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sesuai dengan ketentuan aturan yang berlaku. Adapun Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu atas dugaan Pelanggaran Kode Etik Pemilu tersebut meliputi berkas dugaan pelanggaran yang dilampirkan dengan bukti – bukti terkait beserta hasil pemeriksaan Badan Pengawas Pemilu terkait dugaan Pelanggaran Kode Etik Pemilu sebagaimana dimaksud.

b. Pelanggaran Administrasi Pemilu

Dalam hal terjadi dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu maka Badan Pengawas Pemilu menyampaikan perihal dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu beserta rekomendasi dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu kepada instansi terkait, seperti KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS, tergantung pada tingkat pelanggarannya. Khusus untuk kasus Pelanggaran Administratif Terkait Larangan Memberi dan/atau Menjanjikan Uang atau Materi Lainnya yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Bawaslu Provinsi berwenang menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus laporan dugaan pelanggaran pemilu

c. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Dalam hal terjadi dugaan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu maka Badan Pengawas Pemilu wajib menyampaikan perihal dugaan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu beserta hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu terkait dugaan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu tersebut kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) selambat-lambatnya 24 jam terhitung sejak adanya hasil yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu yang membuktikan bahwa telah terjadi Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu sebagaimana dimaksud.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Pelanggaran pemilu sesuai karakteristiknya terbagi menjadi 3, yaitu, Pelanggaran Kode Etik, Pelanggaran Administrative, dan Pelanggaran Tindak Pidana Terkait Pemilu. Pelanggaran pemilu tersebut melalui mekanisme pengawasan dengan output dapat berupa temuan atau laporan. Pada prakteknya, kewenangan BAWASLU dalam mengawasi pelanggaran pemilu sesuai karakteristik diatas masih terkendala oleh tumpang tindihnya wewenang BAWASLU dengan DKPP dan KPU karena kurang tegasnya karakteristik pelanggaran pemilu dan pengklasifikasian pelanggaran pemilu yang diatur oleh Pemerintah dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

**BAB III**  
**BATAS KEWENANGAN BAWASLU**  
**DALAM PENGAWASAN PELANGGARAN PEMILU**

**3.1 Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Oleh BAWASLU**

Badan Pengawas Pemilu atau biasa disingkat menjadi BAWASLU merupakan suatu badan yang bertugas menyelenggarakan dan mengawasi pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ("NKRI"). Bawaslu merupakan lembaga yang bersifat hierarkis yang meliputi Bawaslu tingkat nasional, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu desa/kelurahan, Panwaslu luar negeri, dan pengawas TPS. Bawaslu provinsi merupakan lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi. Sementara itu, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu kabupaten/kota bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota. Sedangkan Panwaslu merupakan lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan luar negeri. Pembentukan Panwaslu Kecamatan dilaksanakan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota, sedangkan pembentukan Panwaslu Desa/Kelurahan dilaksanakan oleh Panwaslu Kecamatan. Sedangkan Panwaslu LN dibentuk oleh Bawaslu.

Dalam proses <sup>1</sup> Penyelesaian Pelanggaran Pemilu diperlukan sebuah pendekatan dalam penghukuman terhadap pelanggaran pemilu untuk mencapai rasa keadilan bagi peserta pemilu maupun masyarakat pada umumnya. Baik itu pendekatan penghukuman badan (pidana) bagi pelanggaran pemilu perlu diterapkan secara luas dan diatur secara khusus dalam UU Pemilu, Atau pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu lebih baik diarahkan kepada pendekatan penghukuman secara administratif saja, dan juga pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu diutamakan menggunakan pendekatan penghukuman secara administrasi secara luas, sedangkan terkait dengan pelanggaran yang

mengandung unsur kejahatan diterapkan sistem penghukuman pidana namun dengan mengacu kepada prosedur pidana umum. Perdebatan pada aspek ini sangat berhubungan dengan refleksi terkait efektifitas penghukuman dalam konteks menimbulkan efek jera, dimana dalam konteks kontestasi pemilu, pendekatan penghukuman secara administrasi dinilai lebih kuat dalam menimbulkan efek jera bagi para pelakunya.

a. Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Pemilu

Setelah Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diberlakukan, kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mengalami perubahan. Mulai jumlah anggota yang semula 5 orang menjadi 7 orang. Dalam beracara DKPP berpedoman dengan Peraturan DKPP No 2 Tahun 2019 tentang perubahan atas peraturan DKPP No 3 Tahun 2017 tentang Pedoman beracara kode etik Penyelenggara pemilu.

Dalam melakukan pengaduan dan/atau laporan kode etik penyelenggara pemilu dapat diajukan oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, dan/atau Pemilih. Sedangkan teradunya dapat dipastikan penyelenggara pemilu baik KPU beserta jajarannya maupun Bawaslu dan Jajarannya. Pengaduan laporan disampaikan tidak dibatasi waktunya, kapan saja bisa dilaporkan asalkan penyelenggara tersebut masih menjabat. Terhadap pengaduan dan atau laporan yang telah memenuhi verifikasi administrasi dan verifikasi materiil selanjutnya di register dan menetapkan jadwal sidang paling lama 2 (dua) hari setelah pengaduan atau laporan dinyatakan memenuhi syarat dan teregister.

Dalam persidangan DKPP mengadopsi persidangan yang dijalankan Mahkamah Konstitusi yang meliputi memeriksa kedudukan hukum pengadu dan/ atau pelapor, mendengarkan keterangan pengadu dan/ atau pelapor dibawah sumpah, mendengarkan keterangan dan pembelaan teradu dan /atau terlapor, mendengarkan

saksi dibawah sumpah, mendengarkan ahli dibawah sumpah, mendengarkan pihak terkait dan memeriksa dan mengesahkan alat bukti dan barang bukti.

Dalam membantu memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan di tingkat provinsi ke bawah dibentuklah Tim Pemeriksa Daerah oleh DKPP berdasarkan Pasal 164 UU No 7 tahun 2017. Setelah sidang kode etik selesai dilakukan, maka pembacaan putusan dilakukan paling lambat 30 (tigapuluh) hari sejak rapat pleno penetapan putusan. Penyelenggara pemilu wajib melaksanakan putusan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak putusan dibacakan. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat.

b. **Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu**

Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengatur tentang <sup>1</sup> mekanisme penyelesaian pelanggaran dengan membedakan pelanggaran atas pelanggaran yang bersifat pidana, pelanggaran yang bersifat administratif, dan pelanggaran yang menyangkut kode etik. Mekanisme penyelesaiannya pun dibuat berbeda-beda. Tetapi Undang Undang Pemilu tidak memberikan definisi yang tegas dan jelas mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi. Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu hanya menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

<sup>1</sup> Disebutkan lebih lanjut dalam UU Pemilu bahwa tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik tidak dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran administratif. Rumusan ini pada hakekatnya dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai pelanggaran pidana ditarik-tarik ke pelanggaran administrasi, atau sebaliknya pelanggaran administrasi ditarik-tarik ke ranah pidana. Sekadar contoh

dapat dilihat dari laporan yang masuk ke kepolisian. Hingga 3 Januari 2019, beberapa bulan sebelum hari H Pemilu, Polri menerima 144 pengaduan terkait pemilu dari masyarakat. Namun dari hasil kajian Polri, hanya 34 pengaduan yang mumi tindak pidana pemilu. Sebagian besar tindak pidana pemilu yang ditangani Polri adalah pemalsuan dokumen.<sup>29</sup> Dalam konteks pemilihan umum di Indonesia, UU Pemilu 2017 telah memuat beberapa ketentuan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi. Salah satu yang tampak jelas adalah pelanggaran tidak semata-mata diselesaikan berdasarkan laporan pemantau atau anggota masyarakat, tetapi juga temuan. Temuan merupakan hasil pengawasan aktif, sedangkan laporan adalah dugaan pelanggaran yang dilaporkan oleh pihak-pihak yang punya legal standing untuk melaporkan. Pelapor adalah orang yang berhak melaporkan pelanggaran pemilu.

Dari aspek kelembagaan, penanganan pelanggaran administrasi pemilu tidak hanya melibatkan Bawaslu dan organ pengawas pemilu di tingkat bawah, tetapi juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Bawaslu memiliki kewenangan besar dalam menindak pelanggaran pemilu. Tidak hanya menerima laporan, tetapi dapat melakukan pemantauan, dan jika diperlukan melakukan investigasi sendiri.

Mekanisme penanganan pelanggaran yang berupa temuan dan laporan sebenarnya belum diuraikan secara tegas dalam UU Pemilu. Hanya disebutkan bahwa laporan dapat disampaikan ke Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Bahkan pelapor dapat menyampaikan laporan ke Panwas Kecamatan meskipun hasilnya hanya berupa rekomendasi untuk disampaikan ke pengawas pemilu secara berjenjang. Untuk mengatasi minimnya pengaturan ini,

---

<sup>29</sup> Bawaslu Republik Indonesia, 2019, Perihal Penegakkan Hukum Pemilu

**1** UU Pemilu memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk mengatur lebih lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi. Dalam konteks ini lahirlah Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Perbawaslu 8/2018). Objek pelanggaran administratif pemilu berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 membedakan antara mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang terjadi secara terstruktur pelanggaran administratif pemilu dan pelanggaran administratif pemilu terstruktur, sistematis dan massif (TSM). Perbedaan implikasi pada perbedaan mekanisme penyelesaian dan lembaga yang berwenang mengadilinya. Adapun objek pelanggaran administratif pemilu TSM terdiri dari Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau, sistematis, dan massif, serta Perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu secara umum dapat dibedakan atas persiapan sebelum persidangan, persidangan, dan pascaputusan. Tahap sebelum persidangan meliputi terjadinya peristiwa pelanggaran, persiapan pelapor untuk menyiapkan identitas diri, dan buktibukti, dan melaporkan dugaan pelanggaran kepada badan pengawas pemilu sesuai dengan tingkatan. Tahap persidangan berkaitan dengan struktur persidangan seperti majelis pemeriksa dan tenaga pembantu persidangan, pemeriksaan



pendahuluan termasuk pemeriksaan keabsahan pelapor dan laporannya, bukti-bukti pendukung hingga ke pembacaan putusan. Tahap paska putusan adalah bagian dari mekanisme yang berisi koreksi pelapor, tindak lanjut putusan oleh Komisi Pemilihan Umum atau lembaga lain, serta upaya hukum lain yang dimungkinkan. Penyelesaian pelanggaran administratif pemilu mengenal dua hukum acara pemeriksaan, yakni pemeriksaan biasa dan pemeriksaan cepat. Pemeriksaan cepat dilakukan beberapa saat setelah terjadinya pelanggaran di tempat kejadian dengan mempertimbangkan kelayakan dan keamanan. Intinya, pelanggaran itu harus diselesaikan sesegera mungkin. Batas sesegera mungkin dalam konteks penyelesaian pelanggaran administratif melalui hukum acara cepat menurut Perbawaslu 8/2018 adalah paling lambat dua hari sejak laporan diterima. Pengawas pemilu dapat merekomendasikan kepada KPU pada setiap tingkatan untuk menghentikan sementara kegiatan sampai adanya putusan atas dugaan pelanggaran administratif dimaksud.<sup>30</sup>

**1** Pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum (pemilu), potensi hilang atau tercurinya suara pemilih baik secara sengaja atau tidak sengaja sangat mungkin terjadi, salah satunya karena tindakan mal-administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara. Kesalahan atau kurangnya pengetahuan tentang tata cara atau prosedur penghitungan dan rekapitulasi perolehan suara pada umumnya menjadi pemicu munculnya permasalahan ini. Di sisi lain, terdapat kepentingan para kontestan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara, termasuk di dalamnya 'bekerjasama' dengan penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara sesuai pesan kontestan.

---

**1**<sup>30</sup> Bawaslu Republik Indonesia, 2019, Perihal Penegakkan Hukum Pemilu

1  
Untuk menghindari sebuah kerugian dan praktek atas ketidakadilan tersebut, salah satu pra-syarat penyelenggaraan pemilu yang baik harus memberikan ruang atau akses terhadap siapaun dalam rangka mencari sebuah keadilan ketika ada dugaan terhadap hilangnya suara rakyat tersebut (right to justice). IDEA International (2010) mengintrodusir konsep keadilan pemilu (electoral justice) sebagai ciri dan karakter yang wajib ada dalam sebuah sistim pemilu yang demokratis sebagai berikut :

- a. Menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
- b. Melindungi atau memulihkan hak pilih; dan
- c. Memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan ruang dan mekanisme bagi siapa saja untuk mencari keadilan disaat ditemukan dugaan pelanggaran pemilu. Baik pelanggaran aspek pidana, etik maupun administrasi pemilu. Undang-undang ini memberikan wewenang kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menangani dugaan pelanggaran pemilu, salah satunya pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi hasil perolehan suara. Namun demikian, dalam prakteknya, pelaksanaan wewenang ini menimbulkan persoalan yang kompleks, karena dalam beberapa kasus, ketika proses penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu masih sedang berlangsung, pada saat yang sama proses perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (MK) telah dimulai. Sehingga sangat mungkin terjadi dugaan pelanggaran tersebut ditangani oleh dua lembaga yang berbeda, dimana hal ini memunculkan isu konflik kewenangan, dan pada akhirnya berpotensi memunculkan putusan yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

c. <sup>1</sup> Penyelesaian Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Dalam proses penanganan dugaan pelanggaran atas tindak pidana Pemilu memiliki sebuah karakteristik tertentu. Salah satu ciri-cirinya ialah penanganan tindak pidana Pemilu diproses melalui sentra penegakkan hukum terpadu sebagaimana diatur dalam Pasal 486 Undang-Undang Pemilu. Dalam ketentuan Pasal 486 ayat (1) Undang-Undang Pemilu, untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk penegakkan hukum terpadu. Selanjutnya menurut Pasal 486 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penegakkan hukum terpadu melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih lanjut diatur pada Pasal 486 ayat (3), penegakkan hukum terpadu terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Kemudian menurut Pasal 486 ayat (5), penyidik dan penuntut umum diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di penegakkan hukum terpadu, dan menurut Pasal 486 ayat (9), anggaran operasional Gakkumdu dibebankan pada anggaran Bawaslu. Jika mencermati ketentuan dalam Pasal 486 antara ayat (1), (2), (3), (5) dan ayat (9) Undang-Undang Pemilu terdapat keadaan ketidak bersesuaian kaidah hukum (*condradictio in terminis*) mengenai penegakkan hukum terpadu.

Prosedur Penanganan tindak pemilu dilakukan dengan cara yang mengacu pada Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu. Penanganan tindak pidana Pemilu secara teknis disebut pula dengan ‘Penindakan’ yang merupakan serangkaian proses penanganan pelanggaran yang berasal dari temuan pengawas Pemilu atau yang berasal dari

laporan warga Negara Indonesia yang punya hak pilih, laporan peserta Pemilu atau laporan dari pemantau Pemilu untuk ditindaklanjuti oleh Bawaslu, penyidik dan penuntut umum serta diperiksa, diadili dan diputuskan oleh pengadilan. Proses penindakan tindak pidana Pemilu dilakukan dengan 4 (empat) tahapan utama yang meliputi: penerimaan laporan atau temuan; pembahasan pertama; pembahasan kedua; Pembahasan ketiga; dan Pembahasan keempat. Tahap penerimaan laporan atau temuan dilakukan oleh Bawaslu Ketentuan pemenuhan Syarat Formil dan Materil,

Bawaslu harus benar-benar cermat dan menilai secara seksama dan seobjektif mungkin. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan asas mendasar dalam hukum pidana yaitu: *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang mengandung tiga unsur makna yaitu tidak ada hukuman tanpa Undang-Undang, tidak ada hukuman tanpa kejahatan, dan tidak ada kejahatan tanpa hukuman yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Selanjutnya pada tahap pembahasan yang pertama, Bawaslu dengan penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum yang tergabung dalam penegakkan hukum terpadu melakukan pembahasan bersama untuk menilai dan memutuskan perihal keterpenuhan syarat formil dan materil terhadap laporan atau temuan tersebut. Jika hasil pembahasan memutuskan laporan tidak memenuhi syarat, laporan tersebut tidak dilanjutkan untuk dilakukan proses penindakan lebih lanjut. Sebaliknya, jika hasil pembahasan memtuskan memenuhi syarat maka akan dilakukan pemeriksaan perkara lebih lanjut. Pada tahap pembahasan kedua, adalah forum bagi Bawaslu bersama dengan penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum dalam sentra penegakkan hukum terpadu untuk membahas hasil kajian Bawaslu

dan hasil penyelidikan yang dilakukan penyidik Polri mengenai keterpenuhan unsur-unsur perbuatan pidana atas laporan dugaan tindak pidana Pemilu.

Apabila hasil kajian Bawaslu yang didapatkan dari proses pemeriksaan terhadap pelapor, saksi pelapor, terlapor dan/ atau saksi terlapor serta penilaian barang bukti dan sesuai dengan hasil penyelidikan tidak menunjukkan adanya perbuatan pidana Pemilu, proses penindakan atas dugaan tindak pidana pemilu dihentikan. Sebaliknya apabila berdasarkan hasil kajian dan hasil penyelidikan terdapat indikasi tindak pidana Pemilu, dilakukan proses penindakan lebih lanjut dalam bentuk 'penyidikan' oleh penyidik Polri, dan pada tahap ini Bawaslu menindaklanjuti laporan kepada penyidik. Tahap pembahasan ketiga, merupakan forum bagi Penyidik untuk menyampaikan hasil penyidikan, dan hasil penyidikan tersebut dibahas bersama-sama antara Penyidik, Bawaslu dan Jaksa penuntut umum.

Hasil pembahasan hendak menyimpulkan perkara dugaan tindak pidana Pemilu dapat atau tidak dapat dilimpahkan kepada Jaksa. Kemudian tahap pembahasan keempat tahap penuntutan dan putusan, merupakan forum bagi Jaksa Penuntut bersama dengan Bawaslu dan Penyidik Polri Umum untuk melaporkan hasil pemeriksaan pengadilan dan putusan pengadilan setelah pembacaan putusan (vonis) oleh pengadilan. Disamping itu dalam forum ini, penegakkan hukum terpadu Akan menentukan sikap terhadap 2 (dua) hal yaitu: melakukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan, dan melaksanakan putusan pengadilan

### **3.2 Batas Kewenangan BAWASLU Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pelanggaran Pemilu**

Bahwa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dapat dipahami bahwa BAWASLU memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih rinci diatur dalam ketentuan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa kewenangan BAWASLU adalah sebagai berikut :

- a. Menerima dan memantau laporan dugaan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penyelenggaraan pemilu;
- b. Melakukan penilaian, penelaahan, dan penetapan pelanggaran penyelenggaraan pemilu;
- c. Melakukan analisis, penelaahan, dan penetapan tindak pidana korupsi dalam pendanaan politik;
- d. Melakukan penerimaan, analisis, fasilitasi, atau penyelesaian permasalahan penyelenggaraan pemilu dan memberikan putusan akhir tentang penyelesaiannya;
- e. Memberikan nasihat kepada instansi terkait tentang hasil penilaian ketidakberpihakan pejabat sipil negara, anggota TNI, dan personel kepolisian;
- f. Mengambil alih tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota secara berjenjang, apabila Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota tidak dapat melaksanakan tugasnya karena terkena sanksi atau akibat lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
- g. Mengumpulkan informasi yang diperlukan dari pihak terkait untuk secara proaktif menangani dan menanggulangi pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu.
- h. Memperbaiki putusan dan rekomendasi Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota apabila ditemukan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- i. Membentuk Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu Luar Negeri;
- j. Menyeleksi, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu provinsi, anggota Bawaslu kabupaten/kota, dan anggota Panwaslu Luar Negeri.

Selain itu Bawaslu juga melaksanakan untuk menerima dan menyelidiki dugaan pelanggaran UU Pemilu juga disebutkan dalam Pasal 95, yaitu pada huruf a, b, dan c. Selanjutnya, Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengevaluasi, dan memutus perkara pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana korupsi dengan menggunakan uang dalam politik. Berdasarkan ketentuan pasal 94 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa Bawaslu berwenang dalam menangani sengketa

pemilu yang hanya terbatas pada sengketa yang timbul selama proses pemilu, yaitu sebagai berikut :

- a. Menerima permohonan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu;
- b. Melakukan verifikasi secara saksama dan objektif terhadap permohonan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu;
- c. Memfasilitasi komunikasi dan negosiasi antara para pihak yang bersengketa;
- d. Melaksanakan proses formal untuk mengadili sengketa proses pemilu;
- e. Memberikan putusan akhir atas penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan proses pemilu.
- f. Badan Pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai bagian dari struktur kelembagaannya. Sesuai dengan Pasal 95 huruf a, b, dan c Undang-Undang Pemilu, Bawaslu berwenang menerima dan memeriksa dugaan pelanggaran ketentuan Pemilu. Selain itu, Bawaslu berwenang memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi dan tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota melaksanakan kewenangannya dalam menangani pelanggaran Pemilu sesuai dengan dasar kewenangan teknis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Jangka waktu atau batas akhir kewenangan Bawaslu dalam penindakan pelanggaran Pemilu mencakup penafsiran luas dan penafsiran terbatas. Mengenai penanganan pelanggaran pada seluruh tahapan proses Pemilu.

Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PKPU tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, proses penyelenggaraan pemilu meliputi berbagai kegiatan. Kegiatan tersebut meliputi penyebarluasan informasi, penyusunan program dan anggaran, penyusunan regulasi penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan, penetapan calon Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pelaksanaan kampanye, masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, pengumuman hasil pemilu, dan pengucapan sumpah/janji pejabat terpilih.

Sesuai dengan ketentuan tersebut, Bawaslu akan menangani pelanggaran pemilu dalam beberapa tahapan, meliputi pemutakhiran data pemilih, pendaftaran peserta pemilu, penetapan peserta, penetapan alokasi kursi, pencalonan presiden, masa kampanye, pemungutan suara, hasil pemilu, dan pelantikan anggota legislatif dan eksekutif. Lamanya proses penanganan pelanggaran bergantung pada waktu ditemukannya pelanggaran oleh

pengawas pemilu atau saat pelanggaran dilaporkan.

Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, dan mengadili pelanggaran administratif apabila tim pengawas menemukan dugaan pelanggaran dalam waktu paling lama 7 hari kerja, atau apabila pelapor mengetahui dugaan pelanggaran dalam waktu paling lama 7 hari kerja. Apabila laporan dugaan pelanggaran yang dilaporkan kepada Pengawas Pemilu tidak ditindaklanjuti dalam waktu paling lama 7 hari kerja, maka laporan atau temuan tersebut dianggap tidak sah dan tidak dapat ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Bawaslu memiliki kapasitas untuk menangani dan menanggapi pelanggaran pemilu baik di dalam negeri maupun di luar negeri, dengan mempertimbangkan yurisdiksi tempat Bawaslu bertugas.

Namun, yang perlu diingat bahwa struktur Bawaslu terbatas pada Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Tanggapan Bawaslu terhadap pelanggaran pemilu bergantung pada faktor- faktor seperti sifat pelanggaran, tingkat campur tangan terhadap Pengawas Pemilu, lokasi pelapor dan/atau terlapor, dan kompleksitas dugaan pelanggaran. Selanjutnya, Bawaslu berwenang mengambil alih pengawasan terhadap langkah prosedural yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan wewenang dari Pengawas Pemilu dengan mempertimbangkan kemungkinan tersebut.

Bawaslu berwenang menangani pelanggaran yang berkaitan dengan pemilu atau yang berkaitan langsung dengan kegiatan atau peristiwa pemilu yang berlangsung sejak tahap Pemutakhiran Data Pemilih sampai dengan pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta pelantikan Presiden/Wakil Presiden. Kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran pemilu harus benar- benar mengikuti prosedur perundang-undangan yang berlaku, karena putusannya dapat digugat ke Mahkamah Agung atau PTUN. Dengan demikian, hasil banding tersebut dapat berdampak pada pelanggaran kode etik dan akan diajukan ke DKPP.



### **3.3 Dampak Putusan BAWASLU Terhadap Pertimbangan Pengambilan Kebijakan Oleh KPU**

Bawaslu memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa proses, baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Dalam penyelesaian sengketa ini, khusus untuk Pemilu, putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ada penguatan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberikan sanksi terhadap pelanggaran administrasi. Putusan dari proses pemeriksaan pelanggaran administrasi di Bawaslu tidak lagi melibatkan institusi lain. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Bahwa Bawaslu dapat mengambil keputusan yang bersifat final dan mengikat terhadap pelanggaran administrasi. Hal tersebut dapat tercermin bahwa Bawaslu telah melaksanakan amanah undang – undang tersebut dengan telah melakukan sidang terbuka dugaan pelanggaran administrasi dengan pelapor 10 Partai Politik yang mendaftar namun tidak diloloskan oleh KPU dalam tahapan verifikasi administrasi dan faktual untuk menjadi peserta pemilu

Sebagaimana telah dipahami bahwa Putusan merupakan produk yang dikeluarkan oleh Hakim / Pihak /Pejabat yang diberikan kewenangan untuk meneriksa, memeriksa, dan mengadili sengketa yang diajukan kepada lembaganya. Putusan diucapkan di muka persidangan dengan tujuan mengakhiri dan menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu yang dimiliki oleh Bawaslu berdasarkan UU Pemilu dalam mengeluarkan putusan final and binding. Berdasarkan ketentuan dalam UU Pemilu menyatakan bahwa putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan hal – hal sebagai berikut:

- a. Verifikasi partai politik peserta pemilu;
- b. Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
- c. Penetapan pasangan calon. Putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat dan diterapkan pada sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu.

Sedangkan, putusan Bawaslu yang tidak final dan mengikat diterapkan pada sengketa antara peserta Pemilu dengan KPU. Terhadap putusan Bawaslu tersebut, dapat dilakukan upaya hukum berupa mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh Peserta Pemilu. Lahirnya kewenangan Bawaslu menetapkan putusan final and binding tentunya akan membuat Bawaslu menjelma sebagai lembaga quasi yudisial. Pintu masuk adanya kewenangan ini bermula dari proses adjudikasi yang diatur oleh UU Pemilu, tepatnya dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui adjudikasi. Putusan final and binding oleh Bawaslu dimaksudkan agar putusan tersebut dapat langsung dilaksanakan (*self executing*).

Dari aspek kekuatan berlakunya putusan, dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, dan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, merupakan putusan yang masih terbuka jalan untuk dilakukan upaya hukum selanjutnya. Sedangkan putusan *inkracht* merupakan putusan yang tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum biasa untuk melawannya (*banding* dan *kasasi*). Dengan demikian, putusan yang bersifat final and binding merupakan putusan akhir yang *inkracht* dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi.

Menurut Adam Muhshi dan Fenny Tria Yunita, Putusan Bawaslu terkait PSPP memiliki karakter yuridis selayaknya sebuah putusan Pengadilan meskipun bukan dikeluarkan oleh lembaga yudisial. Hal ini dapat diidentifikasi melalui beberapa aspek, yaitu sebagai berikut :<sup>31</sup>

- a. Segi Tujuan, putusan Bawaslu memiliki tujuan sama dengan tujuan dikeluarkannya putusan Pengadilan, yakni bertujuan untuk mengakhiri sengketa para pihak. Para pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya objek sengketa, berusaha memulihkan haknya dengan mengajukan sengketa ke Pengadilan, untuk diadili sesuai dengan hukum dan keadilan.
- b. Segi Substansi, putusan Bawaslu memiliki substansi yang sama dengan substansi putusan Badan Pengadilan. Substansi sebuah putusan akhir memuat kepala putusan, berupa irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, identitas para pihak, jawaban/kesimpulan para pihak, pertimbangan hukum, dan amar putusan. Amar putusan dapat berupa gugatan/permohonan ditolak, dikabulkan, tidak dapat diterima atau gugur. Dan, substansi putusan seperti itu juga nampak dari produk putusan Bawaslu yang mengadili Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu
- c. Aspek Prosedural. Sebuah putusan dapat dikeluarkan setelah melalui proses pemeriksaan berkas perkara, dan melalui mekanisme persidangan yang mendengarkan dan mempertimbangkan kedudukan serta kepentingan hukum para pihak. UU Pemilu secara eksplisit menyatakan Bawaslu berwenang untuk melakukan proses adjudikasi dalam menyelesaikan sengketa proses Pemilu, jika mediasi yang difasilitasi Bawaslu tidak mencapai kesepakatan.

---

<sup>31</sup> Adam Muhshi dan Fenny Tria Yunita, 2018, Karakter Yuridis Putusan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Call Paper Konferensi HTN Ke-5, Batusangkar, Sumatera Selatan

Sifat putusan Bawaslu final and binding ini yang justru membedakan dengan putusan Badan Peradilan lainnya. Putusan dari Badan Peradilan umumnya masih terbuka upaya hukum misalnya banding, kasasi dan peninjauan kembali. Namun, putusan Bawaslu justru melampaui putusan Badan Peradilan tersebut. Terhadap putusan Bawaslu tidak terbuka upaya hukum yang dapat dilakukan para pihak yang keberatan atas hasil putusan tersebut. Memaknai final dan mengikat tidak dapat dipisahkan dalam konteks putusan. Secara harfiah, kata “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan “tahap terakhir dari rangkaian pemeriksaan,” sedangkan kata “mengikat” diartikan sebagai mengeratkan dan menyatukan. Sifat final and binding ternyata tidak hanya dimiliki oleh putusan MK, tetapi juga dimiliki oleh Badan-Badan lain yang menyelenggarakan fungsi tertentu.

Beberapa putusan final and binding diantaranya putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Konsekwensi atas putusan final dan mengikat yang dikeluarkan oleh Badan-Badan tersebut, dapat menghilangkan atau menciptakan keadaan hukum baru, dan tidak ada upaya hukum yang bisa dilakukan untuk melawan putusan tersebut, baik melalui upaya hukum banding, kasasi, maupun Peninjauan Kembali. Demikian pula dengan putusan Bawaslu yang bersifat final dan mengikat, kecuali ditentukan lain dalam UU Pemilu.

Perlu dipahami pula bahwa Putusan Bawaslu terhadap sengketa proses Pemilu bersifat final dan mengikat, kecuali untuk tiga hal, yakni berkaitan dengan verifikasi calon Partai Politik peserta Pemilu, penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dan penetapan calon. Jika ternyata putusan Bawaslu masih tetap menguatkan penetapan dari KPU (berarti menolak permohonan Pemohon), maka Partai Politik yang bersangkutan dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Dari uraian penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa Batasan kewenangan BAWASLU dalam menangani pelanggaran pemilu hanyalah berfokus pada pelanggaran administratif yakni pelanggaran terhadap prosedur, protokol, atau mekanisme yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) bertugas menangani setiap pelanggaran kode etik, yang meliputi pelanggaran terkait komitmen dan janji penyelenggara pemilu sebelum melaksanakan tugasnya. Sedangkan pelanggaran tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan yang semuanya tergabung dalam forum/lembaga penegakan hukum terpadu (Gakkumdu).

Pengadilan negeri berwenang mengadili perkara tindak pidana pemilu, dan putusannya dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan dapat dilaksanakan sehingga tidak ada ruang untuk upaya hukum lebih lanjut. Dalam hal terjadinya pelanggaran administratif, Bawaslu mengambil keputusan yang meliputi perbaikan administratif terhadap prosedur, mekanisme dan proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat berupa pemberian teguran tertulis atau pembatasan tertentu selama proses pemilu sebagaimana diizinkan oleh UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pelanggaran pemilu sesuai karakteristiknya terbagi menjadi 3, yaitu, Pelanggaran Kode Etik, Pelanggaran Administrative, dan Pelanggaran Tindak Pidana Terkait Pemilu. Pelanggaran pemilu tersebut melalui mekanisme pengawasan dengan output dapat berupa temuan atau laporan. Pada prakteknya, kewenangan BAWASLU dalam mengawasi pelanggaran pemilu sesuai karakteristik diatas masih terkendala oleh tumpang tindihnya wewenang BAWASLU dengan DKPP dan KPU karena kurang tegasnya karakteristik pelanggaran pemilu dan pengklasifikasian pelanggaran pemilu yang diatur oleh Pemerintah dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Batasan kewenangan BAWASLU dalam menangani pelanggaran pemilu hanyalah berfokus pada pelanggaran administratif yakni pelanggaran terhadap prosedur, protokol, atau mekanisme yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) bertugas menangani setiap pelanggaran kode etik, yang meliputi pelanggaran terkait komitmen dan janji penyelenggara pemilu sebelum melaksanakan tugasnya. Sedangkan pelanggaran tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan yang semuanya tergabung dalam forum / lembaga penegakan hukum terpadu (Gakkumdu). Pengadilan negeri berwenang mengadili perkara tindak pidana pemilu, dan putusannya dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan dapat dilaksanakan sehingga tidak ada ruang untuk upaya hukum lebih lanjut. Dalam hal terjadinya pelanggaran administratif, Bawaslu mengambil keputusan yang meliputi perbaikan

administratif terhadap prosedur, mekanisme dan proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat berupa pemberian teguran tertulis atau pembatasan tertentu selama proses pemilu sebagaimana diizinkan oleh UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

## **B. Saran**

1. Setiap aduan masyarakat terkait pelanggaran pemilu hendaknya diajukan sesuai kewenangan lembaga masing - masing dengan berpedoman pada karakteristik pelanggaran pemilu yang terjadi sehingga tidak lagi terjadi tumpang tindih kewenangan antara BAWASLU, DKPP dan KPU. Di samping itu, perlu juga dilakukan revisi terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 guna menghindari terjadinya kekaburan hukum khususnya terkait penanganan pelanggaran dan sanksi administratif di Pasal 461 ayat 6 UU terkait karena terbukti tidak mampu memberikan efek jera secara efektif. Demi penguatan kelembagaan BAWASLU secara internal perlu pula dilakukan revisi aturan terkait linearitas latar belakang pendidikan anggota BAWASLU sebagai syarat latar belakang anggota.
2. Dalam mempertegas batas kewenangan BAWASLU sebagai lembaga independen dalam pengawasan pemilu, hendaknya diterapkan langkah pencegahan dan penindakan. Pencegahan dilakukan dengan mengambil langkah-langkah proaktif dan melakukan upaya optimal untuk menghindari potensi pelanggaran dan mendeteksi tanda - tanda awal pelanggaran sehingga meminimalisir jumlah kasus pelanggaran yang mencuat ke publik. Penindakan dilakukan dengan mengkaji temuan yang dilaporkan oleh pengawas pemilu dan masyarakat, melakukan kajian dan memberikan rekomendasi kepada instansi terkait sesuai koridor hukum sehingga tercipta iklim demokrasi yang jujur.

# Tesis\_Erlangga\_NPM 23310009.pdf

---

## ORIGINALITY REPORT

---

**29%**

SIMILARITY INDEX

**29%**

INTERNET SOURCES

**7%**

PUBLICATIONS

**4%**

STUDENT PAPERS

---

## PRIMARY SOURCES

---

**1**

**erepository.uwks.ac.id**

Internet Source

**29%**

---

Exclude quotes Off

Exclude matches < 4%

Exclude bibliography Off



# Tesis\_Erlangga\_NPM 23310009.pdf

---

PAGE 1

---

PAGE 2

---

PAGE 3

---

PAGE 4

---

PAGE 5

---

PAGE 6

---

PAGE 7

---

PAGE 8

---

PAGE 9

---

PAGE 10

---

PAGE 11

---

PAGE 12

---

PAGE 13

---

PAGE 14

---

PAGE 15

---

PAGE 16

---

PAGE 17

---

PAGE 18

---

PAGE 19

---

PAGE 20

---

PAGE 21

---

PAGE 22

---

PAGE 23

---

PAGE 24

---

PAGE 25

---

PAGE 26

---

PAGE 27

---

PAGE 28

---

PAGE 29

---

PAGE 30

---

PAGE 31

---

PAGE 32

---

PAGE 33

---

PAGE 34

---

PAGE 35

---

PAGE 36

---

PAGE 37

---

PAGE 38

---

PAGE 39

---

PAGE 40

---

PAGE 41

---

PAGE 42

---

PAGE 43

---

PAGE 44

---

PAGE 45

---

PAGE 46

---

PAGE 47

---

PAGE 48

---

PAGE 49

---

PAGE 50

---

PAGE 51

---

PAGE 52

---

PAGE 53

---

PAGE 54

---

PAGE 55

---

PAGE 56

---

PAGE 57

---

PAGE 58

---

PAGE 59

---

PAGE 60

---

PAGE 61

---

PAGE 62

---