

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. LATAR BELAKANG MASALAH**

Dalam sejarah lahirnya pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia, istilah kata pengawasan pemilihan umum (pemilu) sebenarnya sudah muncul sejak tahun 1980-an. Pelaksanaan Pemilu di negara Indonesia dilaksanakan pertama kali pada tahun 1955, namun pada saat itu belum dikenal dengan istilah Pengawasan Pemilu. Pada waktu tersebut, terbangun *trust* di semua peserta pemilu dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk sebuah lembaga parlemen yang pada waktu itu disebut sebagai *Konstituante*.<sup>1</sup>

Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) adalah lembaga yang bertugas menyelenggarakan Pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat Provinsi hingga Kabupaten secara langsung oleh rakyat.<sup>2</sup> Agar penyelenggaraan pemilihan umum berjalan aman, tertib, lancar, bebas, rahasia, jujur, adil, dan tindak pidananya dapat ditegakkan secara kongkret maka di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, diformulasikan tindak pidana pemilihan umum diatur dalam Pasal 448

---

<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)

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

sampai dengan Pasal 545 yang isinya mengatur antara kejahatan dan pelanggaran tindak pidana pemilu.

Lembaga pengawas pemilihan umum (pemilu) baru muncul pada pelaksanaan Pemilu tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Pada waktu itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa pada saat itu. Pembentukan Panwaslak pemilu pada pemilu tahun 1982 dilatarbelakangi oleh berbagai protes atas banyaknya pelanggaran serta manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh petugas pemilu di tahun 1971. Karena pada tahun tersebut pemerintah dan DPR yang hanya di dominasi oleh Golkar dan ABRI. Akhirnya muncul sebuah gagasan untuk memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas pemilu pada tahun 1982. Demi memnuhi tuntutan dari partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), pemerintah sepakat untuk menempatkan wakil peserta pemilu kedalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan dilibatkan dalam urusan pelaksanaan pemilu untuk mendampingi Lemabaga Pemilihan Umum.<sup>3</sup>

Apabila ditinjau lebih jauh lagi, terkait posisi dan fungsi Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum dalam struktur kepanitian belum jelas. Peran utama adalah mengawasi jalannya pelaksanaan pemilu, tetapi ada peran lain yang harus dipahami yaitu harus bertanggungjawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya. Artinya, Panwaslak Pemilu ialah subordinat dari panitia

---

<sup>3</sup> Ibid

pelaksana pemilu. Susunan dan struktur organisasi tersebut memiliki tujuan untuk mengontrol dan mengawasi jalannya pelaksanaan pemilu. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh panwaslak pemilu diselewengkan untuk kepentingan penguasa pada saat itu dengan melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan oleh Golkar, selain itu panwaslak seringkali melakukan diskriminasi dengan cara mengusut kasus-kasus yang dilakukan oleh peserta pemilu non-Golkar.<sup>4</sup>

Pada era Reformasi, tuntutan dari masyarakat agar terbentuknya penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Maka dari itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan agar meminimalisir campur tangan dari penguasa yang ingin mengintervensi pada pelaksanaan pemilu, mengingat penyelenggara pemilu sebelumnya yakni LPU merupakan bagian dari Departemen Dalam Negeri yang saat ini menjadi Kementerian dalam negeri.

Pada pasal 22 E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Bersifat nasional maksudnya bahwa penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah NKRI, dan bersifat tetap maksudnya dalam menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaanya ada batas waktu yang dibatasi oleh masa jabatan tertentu.

---

<sup>4</sup> Topo Santoso, Penegakkan hukum pemilu, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.37-38

Sedangkan bersifat mandiri dalam melaksanakan pemilu adalah bersikap bebas dari intervensi dari pihak manapun dan memiliki pertanggungjawaban yang jelas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kondisi penyelenggaraan pemilu mengalami perubahan setelah amandemen ketiga UUD 1945 yang disahkan dalam Sidang Umum-MPR pada bulan November 2001. Peraturan perundang-undangan yang merupakan turunan dari hasil amandemen tersebut adalah UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU No 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Kedua landasan hukum tersebut menjadikan kinerja Pengawas Pemilu di tahun 2004 lebih baik dari pemilu sebelumnya.

Melihat beberapa kali perubahan kelembagaan dan perubahan unsur anggota pengawas pemilu yang awal berdirinya setelah reformasi terdiri dari unsur kejaksaan, perguruan tinggi pers dan tokoh masyarakat dan setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum Keanggotaan Lembaga pengawas pemilu diisi dari kalangan profesional, maka harapannya akan terjadi perubahan dalam proses penanganan pelanggaran dan lebih efektif dalam penanganan pelanggaran pemilu ketika keanggotaan terdapat unsur kepolisian dan kejaksaan.<sup>5</sup>

Perubahan kelembagaan dan keanggotaan pengawas pemilu juga merubah penanganan pelanggaran seiring dengan penguatan kewenangan. Sejalan dengan

---

<sup>5</sup> Sri Sugeng Pujiatmiko,S.H, Penanganan Pelanggaran Pemilu (Tuban : Karya Literasi Indonesia, 2020), hlm 58

penguatan kewenangan Lembaga pengawas pemilu seharusnya akan berdampak pada perbaikan pola penanganan pelanggaran pemilu dan pemilihan. Produk penanganan pelanggaran yang dimulai dari melakukan kajian dan outputnya adalah rekomendasi, namun dengan perkembangan kewenangan pengawas pemilu diberikan kewenangan untuk memutus.<sup>6</sup>

Hukum Acaranya juga mengalami perubahan seiring dengan penguatan kewenangan pengawas pemilu, tidak hanya melakukan kajian yang hasilnya rekomendasi tetapi bentuk pemeriksaannya harus dilakukan secara terbuka dan adjudikasi. Perubahan-perubahan itu menunjukkan penguatan dan perluasan kewenangan Lembaga pengawas pemilu dalam penanganan pelanggaran pemilu dan pemilihan. Namun dengan penguatan dan perluasan kewenangan tersebut harus sebanding dengan sumber daya manusia yang ada di dalam lembaga pengawas pemilu. Jika tidak, maka kehadiran pengawas pemilu hanya sebagai “hiasan atau pelengkap” penyelenggara pemilu dan pemilihan tanpa dapat mewarnai proses demokrasi di daerah masing-masing dan secara nasional.<sup>7</sup>

Memperhatikan pelaksanaan Pemilu dari Orde Baru sampai dengan era Reformasi menunjukkan adanya perbedaan dan peningkatan peran dari penyelenggara pemilu termasuk pengawas pemilu. Pemerintah berusaha untuk memperbaiki penyelenggaraan pemilu dengan membuat peraturan perundang-undangan yang mendukung kinerja dari penyelenggara. Berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu di tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2011 Pemerintah

---

<sup>6</sup> hlm 60

<sup>7</sup> Ibid

mengeluarkan peraturan perundang-undangan baru yaitu Undang- undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu. Sebagai pengganti undang-undang nomor 22 tahun 2007. Perubahan yang mendasar pada undang-undang nomor 15 tahun 2011 terletak pada peningkatan status kelembagaan pengawas pemilu pada tingkatan provinsi dari Panitia (ad hoc) menjadi berbentuk badan (bersifat tetap).

Undang- undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menjelaskan pengertian pelanggaran-pelanggaran pemilihan umum diantaranya sebagai berikut : (1) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang berpedoman sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Dalam penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan tata cara penyelesaian yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan undang-undang Penyelenggara Pemilu; (2) Pelanggaran Administrasi adalah pelanggaran yang meliputi tata cara prosedur dan mekanisme administrasi pelaksanaan pemilu pada semua tahapan penyelenggaraan pemilu. Dugaan pelanggaran administrasi diteruskan kepada KPU dan jajarannya untuk segera ditindaklanjuti selambat-lambatnya 7 hari sejak direkomendasikan oleh Pengawas Pemilu; (3) Tindak Pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran/kejahatan terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu. Dugaan pelanggaran ini kemudian diteruskan ke Gakkumdu yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan dan bawaslu untuk ditindaklanjuti.

Tahun 2018 merupakan tonggak kelahiran Badan Pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten yang bersifat permanen. Tepatnya pada tanggal 15 Agustus 2018, Bawaslu RI melantik 1.914 anggota Bawaslu Kabupaten/Kota se Indonesia. Seiring dengan penguatan status kelembagaan, membuat fungsi bawaslu yang semakin strategis dan signifikan, yaitu bagaimana menghindari potensi pelanggaran pemilu dengan menguatkan fungsi pencegahan secara optimal. Bawaslu juga dibekali kewenangan melakukan penindakan secara tegas, efektif dan menjadi hakim pemilu dalam sebuah proses persidangan (Adjudikasi).

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terkait penguatan wewenang Bawaslu, lembaga ini tak sekedar lagi pemberi sebuah rekomendasi tetapi nantinya bisa menjadi eksekutor atau pemutus perkara. Hal tersebut sesuai dengan pasal 461 ayat 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, dimana bawaslu, bawaslu provinsi/Kabupaten/kota memiliki wewenang menerima, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi pemilu. Namun, seiring dinamika yang tinggi didalam masyarakat membuat sisi lain regulasi yang ada belum cukup mampu mengakomodir dinamika tersebut.

Tantangan lain dalam pemilihan umum 2019 kali ini adalah Bawaslu mendorong kepekaan potensi timbulnya penggunaan isu Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan (SARA) dalam proses pelaksanaan Pilkada 2018, Pemilu 2019, dan Pilpres 2019. Dari rangkaian pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah yang pernah digelar selama ini, belum seluruh problematika pemilu yang dapat dipecahkan secara baik oleh penyelenggara termasuk bawaslu. Masih banyak ragam persoalan yang muncul, misalnya pemutakhiran data pemilih,

politik uang, akuntabilitas penyelenggaraan, Netralitas ASN serta integritas proses dan hasil pilpres, pemilihan legislatif serta pilkada. Keberhasilan atau kegagalan dalam pilpres, pileg maupun pilkada sesungguhnya ditentukan oleh banyak faktor dan aktor.<sup>8</sup>

Tantangan besar pemilu kali ini adalah perhelatan lima tahunan ini berlangsung secara serentak. Yakni dilakukan secara bersamaan, mulai dari pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Propinsi, DPR RI, DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Berbeda dengan pemilu sebelumnya, Pemilu 2019 merupakan tonggak sejarah kali pertama dilaksanakan dalam satu waktu yang sama. Pada pemilu sebelumnya, pelaksanaan antara pemilihan legislatif dengan Pilpres dipisah.

Pelaksanaan serempak demikian menjadi Pekerjaan Rumah tersendiri bagi penyelenggara, khususnya KPU dan Bawaslu. Pun demikian, dengan para kontestan dalam hajatan lima tahunan tersebut. Pertama, KPU harus menyiapkan secara cermat dan tepat baik logistik maupun kesiapan resource (SDM). Kedua, Bawaslu bakal menghadapi potensi dan peta pelanggaran yang berbeda dengan pemilu sebelumnya. Nah yang terakhir ini, selaras dengan amanat UU 7 Tahun 2017, Bawaslu memainkan peranan penting dalam proses tersebut. Salah satu fungsi Bawaslu adalah melakukan pengawasan tahapan dan pencegahan pelanggaran pemilu. sebagaimana fungsi Bawaslu yang sangat strategis dan signifikan, yakni melakukan pencegahan terhadap adanya potensi sebuah pelanggaran pemilu yang muncul dengan menjalankan strategi pencegahan yang

---

<sup>8</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Tuban Tahun 2019



optimal. Bawaslu juga diharapkan mampu menjadi harapan semua masyarakat untuk memberikan rasa adil dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu serta menjadi hakim yang adil dalam setiap perkara pemilu.

Dalam menjalankan tugas dan perannya bawaslu Kabupaten dalam fungsi penindakan setidaknya dapat dilihat dari undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 pasal 102 ayat 2 yang meliputi :

- a. Menyampaikan hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota kepada Bawaslu Provinsi atas dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan/atau dugaan tindak pidana pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- b. Menginvestigasi informasi awal dugaan pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- c. Memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- d. Memeriksa, mengkaji dan memutus perkara pelanggaran administrasi pemilu; dan
- e. Merekomendasikan tindak lanjut pengawasan atas pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota kepada bawaslu provinsi.

Tindak Pidana Pemilu merupakan perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh peserta, penyelenggara maupun masyarakat yang melanggar ketentuan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 khususnya yang tercantum 488 – 544. Dalam pasal tersebut semua yang melanggar aturan penyelenggaraan Pemilu diancam dengan pidana Pemilu, bisa terjadi pada Peserta Pemilu, Penyelenggara Pemilu, Tim Kampanye/Pelaksana kampanye, ASN, Kepala desa, pejabat Negara bahkan

setiap orang. Secara khusus berkaitan dengan penanganan Pelanggaran Pemilu diatur dalam Perbawaslu nomor 9 tahun 2019 yang diubah terakhir dengan Perbawaslu nomor 31 tahun 2019 tentang Sentra Gakkumdu.

Menurut Topo Santoso, tindak pidana pemilu adalah semua tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu maupun undang-undang tindak pidana pemilu.<sup>9</sup> Tindak pidana Pemilu pada prakteknya tidak berdiri sendiri, baru bermakna manakala terdapat pertanggung jawaban pidana pemilu. Berarti setiap orang yang melakukan tindak pidana pemilu tidak dengan sendirinya harus dipidana. Agar bisa dipidana harus ada pertanggungjawaban pidana. Pertanggung jawaban pidana Pemilu lahir dengan diteruskannya celaan (*verwijbaarheid*) yang objektif terhadap perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana Pemilu berdasarkan KUHP dan Undang-Undang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, dan secara subyektif kepada pembuat yang memenuhi syarat untuk dapat dijatuhi Pidana karen perbuatannya<sup>10</sup>.

Penelitian ini penulis akan berfokus melihat proses penyelesaian dari pelanggaran pemilu dikaitkan dengan konsep keadilan, karena menurut penulis pelanggaran pemilu bukanlah kategori tipe kejahatan biasa, melainkan kejahatan luar biasa. Undang-undang pemilu telah memuat rumusan delix dan ancaman sanksi serta pidananya terhadap pelanggaran pemilu, termasuk mekanismenya dalam menyelesaikan. Dalam kajian teoritik dapat dipidananya seseorang adalah sangat terkait dengan pertanggung jawaban pidana. Fokus pembahasan pada *legal issue*

---

<sup>9</sup> Topo Santoso, Tindak Pidana Pemilu, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.5-6

<sup>10</sup> Dedi Mul yadi, Dr.SH.,MH, Kebijakan Legislasi Tentang Sanhi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi, Gramata Publisng 20 12, hlm.08

yaitu bagaimana proses penyelesaian pelanggaran pemilu terhadap konsep keadilan dan Implikasi putusan pelanggaran pemilu pada Bawaslu terhadap pengambilan kebijakan KPU.

## **2. RUMUSAN MASALAH**

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

1. Bagaimana penyelesaian pelanggaran pemilu pada lembaga Bawaslu terhadap konsep keadilan?
2. Bagaimana Implikasi putusan pelanggaran pemilu pada Bawaslu terhadap pengambilan kebijakan KPU?

## **3. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa :

1. Penyelesaian pelanggaran pemilu pada lembaga Bawaslu terhadap konsep keadilan.
2. Implikasi putusan pelanggaran pemilu pada Bawaslu terhadap pengambilan kebijakan KPU.

## **4. MANFAAT PENELITIAN**

- a. Manfaat teoritis, rencana penelitian diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang kepemiluan beserta hal-hal yang berkaitan dengannya termasuk di dalamnya proses penanganan pelanggaran pemilu khususnya pidana pemilu bagi masyarakat di Indonesia khususnya warga Jawa Timur yang baru saja selesai mengikuti Pemilu Tahun 2019.

- b. Manfaat praktis, rencana penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam penyelesaian permasalahan dalam penanganan pelanggaran pemilu secara efektif di lingkungan Pengawas Pemilihan Umum di tingkat Provinsi beserta Jajaran dibawahnya.

## **5. KAJIAN TEORITIS**

Bab ini membahas terkait kajian teori Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum khususnya pada lembaga Bawaslu. Untuk itu diperlukan beberapa penjelasan yang jelas mengenai kajian teori yang akan dipakai membedah masalah yang muncul dalam rumusan masalah.

Secara rinci, dalam pasal 95 UU Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan Bawaslu berwenang untuk menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan pemilu. Bawaslu juga berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran baik pelanggaran administrasi pemilu maupun pelanggaran politik uang. Lalu dalam sengketa proses pemilu, Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian yang diajukan peserta pemilu.

Sedangkan pada Pasal 2 dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Keenam asas ini berlaku hingga Pemilu saat ini diantaranya :

### ***Asas Langsung***

Asas Pemilu langsung dipahami dari dua makna yakni pertama, tindakan secara teknis, dimaksudkan agar masyarakat sendiri yang

menyatakan suaranya secara langsung, tidak boleh diwakilkan. Hal ini untuk mencegah agar jangan sampai terjadi kecurangan yang dilakukan pihak yang mewakili. Kedua, asas Pemilu langsung memiliki arti yang sifatnya substantif. Pemilihan secara langsung sebagai bentuk implementasi ketentuan konstitusi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Rakyat memiliki kedaulatannya sendiri termasuk dalam menentukan siapa pemimpinnya. Itulah sebabnya dalam UU Pemilu yang di gunakan selama ini menyebut bahwa Pemilu adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat. Pemilu langsung juga bermakna untuk mendorong partisipasi masyarakat secara langsung. Pemilu merupakan salah satu implementasi demokrasi yang sering dimaknai sebagai dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat.

### ***Asas Umum***

Asas umum juga mengandung tiga makna berbeda. Pertama, Pemilu itu harus diikuti oleh semua warga negara yang telah diberikan kesempatan oleh UU sebagai pengguna hak pilih. Semua warga negara yang telah memenuhi syarat harus didaftarkan dan semua masyarakat yang telah didaftarkan harus diberikan kemudahan akses untuk memberikan suaranya dan suara yang diberikan tidak boleh hilang atau berpindah pilihan. Kedua, makna umum memiliki arti bahwa Pemilu dilaksanakan secara bersama-sama di seluruh wilayah Indonesia. Pemilu dilaksanakan pada hari yang sama, jam yang sama, dan di lokasi-lokasi pemungutan suara yang sama yakni di tempat pemungutan suara (TPS). Ketiga, makna umum memiliki arti juga bahwa Pemilu diselenggarakan oleh organisasi penyelenggara yang sama, pemilih yang sama serta diikuti oleh peserta Pemilu yang sama.

### ***Asas Bebas***

Asas Pemilu bebas mengandung makna bahwa pemilih dalam menentukan sikap politik dilakukan tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Kebebasan menyatakan sikap atau keyakinan politik adalah hak asasi manusia. Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya. Pemilih tidak boleh diintervensi, diintimidasi ataupun dimobilisasi untuk mendukung calon tertentu. Asas bebas dan adil ini memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk memilih calon pemimpin sesuai dengan keyakinannya. Bebas juga memutuskan untuk tidak lagi memilih pemimpin yang tidak amanah berkuasa kembali.

Menurut Gaffar (2006), salah satu syarat mutlak pelaksanaan demokrasi secara empirik di suatu negara adalah Pemilu. Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan penghitungan suara.

### ***Asas Rahasia***

Asas Pemilu rahasia bermakna bahwa pilihan seseorang tidak boleh diketahui oleh orang lain. Sehingga tidak boleh satupun pemilih memberitahukan pilihannya kepada orang lain. Asas rahasia juga

bermakna bahwa kelompok atau seseorang tidak diperbolehkan memaksakan pilihannya itu kepada kelompok atau orang lain. Asas rahasia menjadi salah satu permasalahan dalam proses Pemilu saat ini. Makin menguatnya politik aliran, politik uang serta mobilisasi aparat menyebabkan asas kerahasiaan tidak lagi bermakna.

### ***Asas Jujur***

Asas Pemilu jujur dimaksudkan agar tidak terjadi kecurangan oleh siapapun dalam setiap kegiatan yang berkaitan dengan Pemilu. Mulai dari proses rekrutmen calon, pernyataan janji-janji kampanye, mempengaruhi masyarakat tidak dengan imbalan atau paksaan, tidak menambahkan atau mengurangi suara dalam proses penghitungan suara. Pemilu adalah kompetisi merebut kemenangan, namun kompetisi yang dimaksud adalah tindakan mempengaruhi pemilih dengan cara-cara yang lebih beradab. Tidak dapat dikatakan sebagai Pemilu yang berhasil, jika mereka terpilih melalui cara-cara yang penuh dengan pelanggaran dan kecurangan yang bertentangan dengan asas Luber dan Jurdil. Asas jujur tidak hanya menyoal peserta atau penyelenggara Pemilu. Asas ini mencakup semua stakeholder Pemilu seperti kejujuran pemilih dengan keyakinan politiknya, tidak karena imbalan atau tekanan. Kejujuran pemerintah dalam memfasilitasi data awal pemilih, kejujuran media dalam pemberitaan, kejujuran lembaga survei dalam mempublikasi hasil serta kejujuran para ilmuwan kampus dalamewartakan gagasannya.

### ***Asas Adil***

Asas Pemilu adil dimaksudkan agar setiap pemilih, penyelenggara dan peserta Pemilu diperlakukan secara adil. Keadilan Pemilu berkaitan langsung dengan integritas Pemilu. Pasal 4 UU Pemilu menyebutkan bahwa Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu bertujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu, memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu serta mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien. Asas adil mengandung tiga aspek. Pertama, segala bentuk regulasi Pemilu (mulai dari UU dan turunannya) harus memberikan rasa keadilan bagi setiap warga negara. Kedua, setiap penyelenggara Pemilu harus memberikan pelayanan yang adil tanpa membeda-bedakan perlakuan, baik terhadap peserta Pemilu maupun pemilih. Ketiga, setiap putusan lembaga peradilan Pemilu harus memutus perkara seadil-adilnya.

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 :

### **Teori negara hukum**

Negara Hukum adalah negara yang susunannya telah diatur sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala sesuatu atas timbulnya kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat secara hukum tidak boleh bertindak sendiri-sendiri semuanya harus berdasarkan hukum. Negara hukum adalah negara yang diperintahi oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (state the not governed by men but by laws). Karena di dalam sebuah negara hukum,



negara menjamin hak-hak rakyat terhadap negara, sebaliknya rakyat juga harus tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang di dalam negara.

Disini, pengertian dari negara hukum bisa dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang telah diatur menurut hukum. Setiap tindak dan tingkah laku penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus mencatumkan tujuan dari negara hukum, yaitu dengan menjamin hak asasi rakyatnya. Sebagai masyarakat yang taat akan hukum seharusnya harus selalu taat akan hukum dan undang-undang bukan bertindak atau melakukan kegiatan yang melanggar hukum. Di permasalahan ini teori negara hukum sangat di perlukan untuk menganalisa tindakan melawan hukum atas pelanggaran atau kejahatan dalam pemilihan umum.

### **Teori Demokrasi**

Secara etimologis (asal usul) demokrasi berasal dari dua kata Yunani *demos* dan *kratos*, *demos* berarti rakyat atau penduduk suatu tempat sedangkan *kratos* yang berarti kekuasaan yang memiliki arti suatu keadaan dimana dalam sebuah pemerintahan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Rakyat memiliki peran untuk menentukan pemerintahan yang ada di negaranya. Sedangkan menurut terminologi (istilah) seperti yang dinyatakan oleh para ahli sebagai berikut :

- a. Joseph. A. Scherer. Mengatakan bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik setiap individu

agar memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

- b. Sedney Hook. Berpendapat bahwa demokrasi merupakan sebuah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan penting didasarkan atas kesepakatan bersama yang diberikan secara bebas oleh rakyat biasa.

Pada pemilihan umum 2019 rakyat lah yang diberikan kekuasaan untuk memilih secara bebas atas pemerintahan yang nantinya mereka kehendaki. Siapapun tidak bisa mengarahkan bahkan membuat keputusan sepihak untuk membuat kesepakatan atas nama golongan atau kelompok tertentu karena pada teori demokrasi kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat.

### **Teori Keadilan**

Dalam bukunya *General Theory of Law and state*, Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan ini merupakan pandangan yang bersifat positivisme, nilai-nilai keadilan yang ada pada setiap individu bisa diketahui dengan aturan hukum yang mengakomodir nilai umum, namun pemenuhan rasa kebahagiaan dan keadilan harus tetap diperuntukan untuk setiap insividu. Pertimbangan nilai yang bersifat subjektif juga pernah di kemukakan oleh Hans kelsen. Meskipun suatu tatanan keadilan beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap orang, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap

sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal tersebut bisa di jawab dengan menggunakan ilmu pengetahuan rasional yang menjadi pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor emosional dan bersifat subjektif.

Hans Kelsen mengakui juga bahwa sebagai aliran positivisme, keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat manusia atau hakikat suatu benda, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut di esensikan sebagai sebuah doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin yang beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berdeba dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya adil dan sah, karena berasal dari alam, penalaran manusia atau kehendak Tuhan YME.

### **Keadilan Dalam Perspektif Hukum Nasional**

Sebuah pandangan keadilan dalam hukum nasional yang bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara sampai hari ini tetap dipertahankan dan sangat penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (subscriber of values Pancasila). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berspautan, yang berkerakyatan dan berkeadilan sosial. Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesia yang mengakui, menghargai dan menerima Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu

direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

### **Bahan Hukum Pemilihan Umum Tahun 2019**

Selain dalam teori hukum tentang pemilihan umum, perlu dikaji juga dalam penanganan pelanggaran ada bahan hukum yang nantinya dijadikan patokan khusus dalam menyelesaikan pelanggaran pemilu pada tahun 2019. Secara aturan pemilihan umum tahun 2019 menggunakan acuan dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum. Dalam Undang-undang tersebut memberikan penjelasan secara terperinci aturan main yang menjelaskan pokok-pokok aturan pelaksanaan pemilihan umum, mulai tahapan pencocokan penelitian daftar pemilih hingga pungut hitung serta hal-hal yang dilarang dan diperbolehkan oleh Undang-undang berkaitan dengan pemilu.

Berkaitan dengan Undang-undang tersebut, Badan Pengawas Pemilihan Umum membuat turunan Peraturan Bawaslu nomor 14 tahun 2017 tentang penanganan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan umum sebagai bahan hukum yang digunakan khusus untuk menangani pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan umum tahun 2019. Perbawaslu tersebut berisi macam-macam pelanggaran pemilihan umum beserta penyelesaiannya. Sehingga penulis dengan menggunakan acuan perbawaslu tersebut dalam menyelesaikan tulisannya dalam menjawab rumusan masalah yang ada pada tesis ini.

## 6. METODE PENELITIAN

### a. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif. Menurut Sugiyono (2011: 13) metode penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berlandaskan berlandaskan pada filsafat *pos positivisme*, metode yang digunakan untuk meneliti sebuah kondisi objek alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti sebagai instrumen kunci teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis data bersifat kualitatif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna dari generalisasi.

Sedangkan menurut Lexy J Moleong (1999: 6) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk mengetahui fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya motivasi, perilaku, persepsi, tindakan dan lainnya secara holistik dengan cara deskripsi dalam bentuk bahasa dan kata-kata, pada konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Seperti yang telah diungkapkan di atas dalam penelitian ini, pengolahan dan penyajian data dilakukan menggunakan teknik analisis kualitatif.

### b. 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 :

**a) Pendekatan Undang-undang (Statute Approach)**

Merupakan sebuah pendekatan yang menelaah semua undang-undang maupun regulasi lainnya yang sangat terkait dengan berbagai isu hukum yang akan dicari jawabannya. Untuk terkait perkara pemilu yang menjadi tujuan awal penulis menganalisisnya dalam bentuk tesis penulis akan fokus pada undang-undang pemilu beserta turunannya dalam PKPU maupun PERBAWASLU.

**b) Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)**

Merupakan pendekatan yang beranjak pada pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajarinya maka penulis akan memperoleh konsep hukum, pengertian hukum, konsep hukum dan asas-asas yang relevan terkait permasalahan tindak pidana pemilihan umum yang sedang diteliti oleh penulis sehingga dapat mengetahui implementasi dari sebuah putusan perkara pemilu.

**c. Sumber Bahan Hukum**

Merupakan tempat dimana materi hukum data gali sumber datanya. Dengan sumber data penelitian sebagai berikut :

Sumber bahan hukum data sekunder merupakan sumber data yang didapatkan secara langsung berupa keterangan. 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.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi :

a) Bahan Hukum primer :

- 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 : 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.

**Bahan hukum sekunder** adalah bahan hukum yang kaitannya dengan bahan hukum primer dan bisa membantu untuk menganalisis serta memahami bahan hukum primer yaitu sebagai berikut :

- 1) Hasil penelitian yang berhubungan dengan Pidana Pemilu;

- 2) Buku-buku yang terkait dengan Hukum Pemilihan Umum;
- 3) Buku-buku yang terkait dengan Hukum Pidana;
- 4) Buku-buku yang terkait dengan Teori hukum.

#### **d. Teknik Analisis Data**

Data primer dan sekunder yang akan dikumpulkan tidak langsung dianalisis, melainkan terlebih dahulu diperiksa dengan tujuan untuk menguji apakah data mengalami kekurangan dan kesalahan. Setelah melalui proses ini, data kemudian diedit secara keseluruhan sehingga menghasilkan data yang lengkap dan sempurna, jelas dan mudah dibaca serta konsisten. Langkah ini dilakukan untuk meningkatkan validitas data yang hendak diolah dan dianalisis.

Menurut Soerjono Soekanto, analisis data kualitatif merupakan cara analisis yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata, yang dipelajari dan diteliti sebagai sesuatu yang utuh. Teknik analisis data yang dipakai untuk menganalisa data adalah analisis model interaktif, yaitu digunakan dengan cara interaksi, baik komponennya maupun proses pengumpulan data, dalam proses berbentuk silus.

### **7. PERTANGGUNGJAWABAN SISTEMATIKA**

Sistematika 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 belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian teoritis, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika. Bab I ini merupakan pendahuluan yang memberikan gambaran yang sangat jelas atas isi dari tesis ini.

## **BAB II : HASIL PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH 1**

Pada bab II membahas tentang permasalahan yang pertama yaitu menguraikan secara jelas rumusan masalah untuk dibahas sesuai data analisa yang telah dilakukan penulis dengan melalui pendekatan hukum serta teori hukum yang ada sebagai bahan analisa.

## **BAB III : HASIL PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH 2**

Pada bab II membahas tentang permasalahan yang kedua yaitu menguraikan secara jelas rumusan masalah untuk dibahas sesuai data analisa yang telah dilakukan penulis dengan melalui pendekatan hukum serta teori hukum yang ada sebagai bahan analisa.

## **BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab IV Penutup terdiri dari kesimpulan dari penelitian yang dilakukan serta saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan serta mampu menjawab permasalahan pokok

yang di angkat dalam tesis. Saran sebagai hasil pemikiran penelitian yang dapat memecahkan permasalahan yang ada serta dapat dipergunakan sebagai pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan.