

# Tesis

*by* Sutrisno Magister Hukum

---

**Submission date:** 04-Jun-2021 09:44AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1600049179

**File name:** tesis\_sutrisno.docx (83.83K)

**Word count:** 13305

**Character count:** 89464

## PENDAHULUAN

## 1. LATAR BELAKANG

Dalam sejarah lahirnya pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia, istilah kata pengawasan pemilihan umum (pemilu) sebenarnya sudah muncul sejak tahun 1980-an.<sup>56</sup> 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>69</sup><sup>61</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>7</sup><sup>10</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

---

<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

Pemilu, diformulasikan <sup>93</sup> tindak pidana pemilihan umum diatur dalam Pasal 448 sampai dengan Pasal 545 yang isinya mengatur antara kejahatan dan pelanggaran tindak pidana pemilu.

<sup>17</sup> 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 <sup>57</sup> 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 <sup>31</sup> 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 kepanitiaan belum jelas. Peran utama adalah mengawasi jalannya pelaksanaan pemilu, tetapi ada peran lain yang harus dipahami yaitu harus bertanggungjawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai

---

<sup>3</sup> Ibid

dengan tingkatannya. Artinya, Panwaslak Pemilu ialah subordinat dari panitia 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 <sup>75</sup> 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 <sup>6</sup> merupakan bagian dari Departemen Dalam Negeri yang saat ini menjadi Kementerian dalam negeri.

<sup>83</sup> 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 <sup>37</sup> mencakup seluruh wilayah NKRI, dan bersifat tetap maksudnya dalam menjalankan tugasnya secara berkesinambungan,

---

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

meskipun keanggotaanya ada batas waktu yang <sup>37</sup> dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sedangkan bersifat mandiri dalam melaksanakan pemilu adalah bersikap bebas dari intervensi dari <sup>37</sup> 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 <sup>8</sup> 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU No <sup>8</sup> 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.

Dengan melihat beberapa kali perubahan kelembagaan dan perubahan unsur anggota pengawas pemilu yang awal berdirinya setelah reformasi <sup>21</sup> terdiri dari unsur kejaksaan, perguruan tinggi pers dan tokoh masyarakat dan setelah pemberlakuan <sup>55</sup> 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>

---

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

Perubahan kelembagaan dan keanggotaan pengawas pemilu juga merubah penanganan pelanggaran seiring dengan penguatan kewenangan. Sejalan dengan 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 <sup>98</sup> sebanding dengan sumber daya manusia yang ada di <sup>102</sup> 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-

---

<sup>6</sup> hlm 60

<sup>7</sup> Ibid

undangan yang mendukung kinerja dari penyelenggara. Berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu di tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2011 Pemerintah 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>

Untuk mewujudkan hal di atas tentu tak semudah membalikkan telapak tangan. Tantangan besar pemilu kali ini adalah perhelatan lima tahunan ini berlangsung secara serentak. Yakni dilakukan secara bersamaan, mulai dari pemilihan <sup>82</sup> 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

---

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

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 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 <sup>81</sup> 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;
- <sup>64</sup> 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 <sup>22</sup> merupakan perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh peserta, penyelenggara maupun masyarakat yang melanggar ketentuan <sup>86</sup> 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<sup>87</sup> 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 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>.

Dalam Penelitian ini penulis akan berfokus melihat proses penyelesaian dari perkara pemilu, karena menurut penulis perkara pemilu bukanlah kategori tipe kejahatan biasa, melainkan kejahatan luar biasa. Undang-undang pemilu telah memuat rumusan delix dan ancaman sanksi serta pidananya terhadap pelanggaran

<sup>9</sup> 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 Publising 20 12, hlm.08

pemilu, termasuk mekanismenya dalam menyelesaikan. Dalam kajian teoritik dapat dipidananya seseorang adalah sangat terkait dengan pertanggung jawaban pidana. Fokus pembahasan pada legal issue yaitu bagaimana proses penyelesaian perkara pemilu dan Implikasi putusan perkara pemilu pada Bawaslu.

## 2. RUMUSAN MASALAH

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

1. Bagaimana prosedur penyelesaian pelanggaran pemilu pada lembaga Bawaslu?
2. Bagaimana Implikasi putusan pelanggaran pemilu pada Bawaslu?

## 3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Prosedur penyelesaian pelanggaran pemilu pada lembaga Bawaslu.
2. Implikasi putusan pelanggaran pemilu pada Bawaslu.

## 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 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 <sup>104</sup> 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 <sup>49</sup> 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 menasar 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 <sup>27</sup> **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 membedakan 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 <sup>55</sup> **untuk menjawab analisa rumusan masalah yang ada dalam tesis ini, yaitu diantaranya :**

### **Teori negara hukum**

<sup>5</sup> **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 memiliki peran untuk menentukan pemerintahan yang ada di negaranya. Sedangkan menurut terminology (istilah) seperti yang dinyatakan oleh para ahli sebagai berikut :

- a. Joseph. A. Schemer. 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.

#### <sup>66</sup> **Teori Keadilan**

Dalam bukunya *General Theory of Law and state*, Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan <sup>33</sup> 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 <sup>59</sup> 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 <sup>34</sup> 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, <sup>38</sup> 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 Sugiyo (2011: 13) metode penelitian kualitatif merupakan penelitian yang 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 lainya 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 menganalisanya 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 <sup>52</sup> pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajarinya maka penulis akan memperoleh konsep hukum, pengertian <sup>52</sup> 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 <sup>1</sup> 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.

<sup>101</sup>  
**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.

<sup>1</sup> 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.

## BAB II

### PENYELESAIAN PELANGGARAN PEMILU PADA LEMBAGA BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM (BAWASLU)

Setiap pelanggaran, penyimpangan, manipulasi, perbuatan melawan hukum, dan malapraktik pemilu lainnya harus diselesaikan melalui mekanisme yang ditentukan oleh perundang-undangan pemilu yang berlaku. Mekanisme seperti ini, selain mengharuskan adanya standarisasi yang selain disepakati hasil rumusan bersama, sehingga bisa jadi pegangan peserta pemilu, penyelenggara pemilu maupun para petugas didalamnya, juga cara untuk mencapai tujuan hukum pemilu, yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, yang disebut sebagai keadilan pemilu (electoral justice system) dengan tujuan untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan dari penyelenggaraan pemilu.

Dalam menyelesaikan pelanggaran pemilu, Bawaslu mempunyai prosedur tata cara dalam menyelesaikannya yang di atur dalam Undang-undang dan Perbawaslu, baik dalam penanganan pelanggaran administratif pemilu, tindak pidana pemilu, kode etik pemilu, Sengketa proses pemilu dan Sengketa Hasil pemilu. Banyaknya perkara pemilu membuat Bawaslu harus secepatnya menguasai regulasi yang ada sehingga dalam mengambil putusan tidak menimbulkan perkara baru yang nantinya bisa mengarah pada pelanggaran etik maupun gugatan ke ranah yang lebih tinggi.

<sup>14</sup> Dalam bukunya *general theory of law and state* Hans kelsen 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 Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, nilai nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.<sup>11</sup> Dalam hal ini aturan-aturan yang ada dalam penanganan perkara pemilu sangat diharapkan bisa memenuhi rasa keadilan yang digadang-gadang oleh semua peserta pemilu maupun masyarakat yang ingin melihat demokrasi di Indonesia bisa berjalan dengan baik, yang bisa memberikan rasa kepuasan semua pihak yang terlibat dalam memperoleh keadilan.

### 1. Pelanggaran Pemilu

<sup>11</sup> Dalam menghadapi Pelanggaran Pemilu, penegakan hukum dan penyelesaian pelanggaran pemilu harus dengan mengetahui penggolongan masalah hukum pemilu. Selain itu juga harus dipahami tentang alur penyelesaiannya serta lembaga yang menanganinya. Penyelesaian pelanggaran pemilu dilakukan melalui penegakan hukum pemilu yang merupakan mekanisme hukum untuk menegakkan hak pilih warga negara (memilih dan dipilih), baik melalui mekanisme pidana, administrasi, maupun penyelesaian sengketa. Indonesia mengategorikan beberapa permasalahan hukum baik pelanggaran maupun sengketa yang masing-

<sup>46</sup>  
<sup>11</sup> Ana Suheri, 2018. Wujud Keadilan dalam masyarakat ditinjau dari perspektif hukum nasional. Jurnal Morality. Vol 4 No 1.

<sup>11</sup> masing memiliki mekanismenya sendiri. Untuk mengetahui perkara apa saja yang mungkin timbul selama proses pemilu, ada beberapa macam perkara pemilu yang harus kita ketahui berdasarkan undang-undang pemilu:

### <sup>22</sup> 1.1 Pelanggaran Administrasi Pemilu

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga memperkuat wewenang Bawaslu. Lembaga ini tak lagi sekadar pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara. Hal itu sesuai ketentuan Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, di mana Bawaslu, Bawaslu Provinsi/ Provinsi memiliki wewenang menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Namun, seiring dinamika tinggi dalam masyarakat, pada sisi lain regulasi yang ada belum mampu mengakomodasi dinamika tinggi tersebut, termasuk makin "canggihnya" modus dan bentuk pelanggaran serta kompetisi pemilihan umum yang mulai tidak sehat, terutama penggunaan kampanye hitam, kampanye negatif dan "penyiasatan aturan" pelanggaran pemilihan umum yang berpotensi menimbulkan beragam pelanggaran pemilihan umum.

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 tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan

persyaratan-persyaratan yang diatur, baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu.

Mengacu kepada pemahaman seperti ini, tentu saja jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak. Sebagai contoh dari ketentuan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “<sup>8</sup> 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.

Contoh kasus di <sup>20</sup> 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.<sup>12</sup> Hal ini menunjukkan bahwa perkara administrasi adalah perkara yang sering dilanggar oleh peserta pemilu karena memang

---

<sup>12</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Provinsi Jawa Timur Tahun 2020

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.

### 1.2 Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu.<sup>13</sup> Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: “Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu.”

<sup>63</sup> Salah satu prinsip dasar dari negara hukum demokrasi adalah adanya jaminan yang berkeadilan bagi rakyat dalam mengekspresikan kedaulatannya.<sup>14</sup> Dalam rangka penegakan demokrasi di Indonesia, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang (DPR dan

<sup>48</sup>  
<sup>13</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>14</sup> Irvan Mawardi/Muhammad Jupri, *Keadilan Pemilu, Potret penegakkan humum pemilu dan pilkada*, pustaka ilmu, Yogyakarta, 2019. Hal 24

Pemerintah) harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, 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 <sup>32</sup> 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, penyupaan, penipuan, dan praktikpraktik curang lainnya yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangi melalui cara-cara curang (malpractices), sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati. 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.

<sup>4</sup> 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>15</sup> Dilihat dari sisi regulasi telah tersedia perangkat peraturan yang mengatur tindak pidana pemilu di <sup>34</sup> Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum . Namun dari isi KUHP dan KUHP yang ada belum secara khusus mengatur permasalahan Pemilu. Pentingnya dilakukan pengawasan dan <sup>76</sup> penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu karena tingkat kompetisi dan kontestasi masing-masing calon sangat besar. <sup>59</sup> 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

<sup>4</sup>  
<sup>15</sup> Dedi Mulyadi, Dr.SH.,MH, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publisng 2012, hlm.08

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>16</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.

### **1.3 Pelanggaran Kode Etik Pemilu**

Dalam pengaturan kode etik tidak membedakan penyelenggara pemilu, karena peruntukan kode etik adalah untuk

<sup>16</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.

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.

Kode etik adalah 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>17</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.

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

<sup>17</sup> Jimlmly Asshidqie, peradilan etik dan etika konstitusi, persepektif baru tentang rule of law and rule of ethicd & Constitutional law and contitutional ethics, sinar grafika, 2014. Hal 100

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>18</sup>

1. Reprimand atau teguran;
2. <sup>3</sup> Censure atau pernyataan atau mosi tidak percaya yang dinyatakan secara terbuka dan dipublikasikan di media asosiasi untuk diketahui oleh sesama anggota dan masyarakat luas;
3. <sup>3</sup> Revocation atau pencabutan status keanggotaan untuk waktu tertentu, yaitu selama 5 (lima) tahun atau dapat pula dijatuhkan untuk seumur hidup (sampai meninggal dunia);
4. Suspension atau penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu;
5. Withholding atau sanksi penangguhan proses registrasi keanggotaan; dan

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, <sup>43</sup> 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.

6. Cease and desist orders atau sebagai tambahan bentuk sanksi lain.

Sehubungan dengan bentuk sanksi yang disebutkan di atas, Jimly Asshiddiqie juga mengatakan bahwa fungsi sanksi etika lebih bersifat pencegahan, selain juga penindakan. Sanksi etika biasanya <sup>3</sup> 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 terakhir. Bentuk sanksi yang <sup>3</sup> paling keras karena tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran etik yang dilakukan oleh seorang aparat atau pemegang jabatan publik (ambts-dragger), adalah sanksi pemberhentian atau pemecatan seseorang dari jabatan publik yang bersangkutan,<sup>19</sup> tetapi khusus terhadap pelanggaran kode etik Pemilu, maka <sup>42</sup> dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, telah ditentukan bahwa sanksi pelanggaran Kode Etik Pemilu, terdiri dari: (1) teguran tertulis; (2) pemberhentian sementara; atau (3) pemberhentian tetap.

#### **1.4 Pelanggaran Pelanggaran Hukum Lainnya**

Dalam setiap pelanggaran pemilu, tidak serta merta hanya undang-undang pemilu saja yang menjadi sebuah rujukan dalam menjamin kepastian hukum. Akan tetapi ada undang-undang lain

---

<sup>19</sup> Ibid., hlm. 58.

yang secara tegas mengkaitkan beberapa ketentuan dalam pasal per pasal pada kegiatan tahapan-tahapan pemilu. Sehingga pelanggaran yang terjadi dalam tahapan pemilu meskipun diproses menggunakan dasar undang-undang pemilu akan tetapi dalam hal menentukan atau menjatuhkan sanksi menggunakan undang-undang lain diluar undang-undang pemilu dan hal ini dikenal dalam sistem peradilan pemilu disebut sebagai pelanggaran undang-undang lainnya.

Contohnya dalam tindakan tidak netral yang dilakukan oleh aparat desa yang dilakukan pada saat kampanye pilkada akan diproses menggunakan Undang-undang Pemilu akan tetapi mengenai penjatuhan sanksi diserahkan kepada instansi lain dalam hal ini inspektorat.

### **1.5 Sengketa Pemilu**

Dalam Sengketa Pemilu ada 2 perkara Sengketa yang pertama sengketa Proses Pemilu dan yang kedua Sengketa hasil. Sengketa dalam proses pemilu umumnya terjadi di antara para peserta pemilu (PSAP). Selain itu sengketa dapat juga terjadi antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota (PSPP). Berdasarkan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu),<sup>21</sup> penindakan sengketa dalam proses pemilihan umum dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Sengketa Antar Peserta Pemilu adalah sengketa yang timbul atau terjadi antar peserta pada pemilu, yang terjadi akibat selisih paham maupun akibat adanya pelanggaran maupun hal yang terjadi antara peserta yang satu dengan lainnya. Unsur terjadinya sengketa antara lain adanya dua pihak atau lebih, memiliki perbedaan tujuan/kepentingan yang dapat menimbulkan akibat hukum, saling berusaha memperjuangkan tujuan/kepentingannya. Penyelesaiannya membutuhkan pihak ketiga yang bersifat netral dan tidak memihak yaitu Bawaslu yang secara wewenang sudah di atur dalam Undang-undang untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Sedangkan sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Sedangkan sengketa hasil merupakan sengketa terkait dengan keputusan KPU berupa penetapan pemenang calon yang dalam batas waktu tertentu (maksimal 3 hari) dapat di selesaikan melalui proses sengketa hasil di mahkamah konstitusi. Keputusan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa hasil adalah bersifat final dan mengikat sehingga seluruh pihak yang tergugat maupun penggugat harus menerima apapun itu hasilnya.

## 2. Prosedur Penyelesaian Pelanggaran Pemilu

Dalam Penyelesaian Pelanggaran Pemilu diperlukan sebuah pendekatan dalam penghukuman terhadap pelanggaran pemilu. Apakah pendekatan

penghukuman badan (pidana) bagi pelanggaran pemilu perlu diterapkan secara luas dan diatur secara khusus dalam UU Pemilu? Ataukah pendekatan penghukuman atas pelanggaran pemilu lebih baik diarahkan kepada pendekatan penghukuman secara administratif saja? Ataukah 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.

## **2.1 Prosedur Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu**

### **a. Pelanggaran Administrasi pada proses tahapan**

Undang-undang Pemilu mencoba mengakomodasi mekanisme penyelesaian pelanggaran dengan membeda-bedakan 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. Pasal 318- 320 UU Pemilu, misalnya, menyinggung pelanggaran administratif pemilu pada tahap pelaksanaan kampanye.

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 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 Perihal Penegakan Hukum Pemilu 147 34 pengaduan yang murni tindak pidana pemilu. Sebagian besar tindak pidana pemilu yang ditangani Polri adalah pemalsuan dokumen.<sup>20</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

---

<sup>20</sup> Bawaslu Republik Indonesia, 2019, Perihal Penegakkan Hukum Pemilu.

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. Artinya, proses penanganan pelanggaran di Bawaslu masih dimungkinkan berlanjut ke lembaga peradilan lain. 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, 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.

<sup>12</sup> Perbawaslu 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 <sup>25</sup> objek pelanggaran administratif pemilu TSM terdiri dari:

1. Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau, <sup>25</sup> sistematis, dan massif;
2. 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>21</sup>

#### **b. Pelanggaran administrasi pasca tahapan rekapitulasi**

Pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum (pemilu), potensi hilang atau tercurinya

---

<sup>21</sup> ibid

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 pesanan kontestan.

Untuk menghindari sebuah kerugian dan praktek atas ketidakadilan tersebut, salah satu pra-syarat penyelenggaraan pemilu yang baik harus memberikan ruang atau akses terhadap siapa pun 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 sistem pemilu yang demokratis sebagai berikut:

1. menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
2. melindungi atau memulihkan hak pilih; dan
3. memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Dalam konteks Hukum Indonesia, <sup>35</sup> 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.

Di Kalimantan Barat terdapat sejumlah putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi yang terjadi pada tahapan rekapitulasi hasil penghitungan suara. Di antara putusan-putusan tersebut, terdapat 2 perkara di Landak dan Sanggau yang cukup menimbulkan polemik hukum, karena proses penyelesaian pelanggaran administrasinya masih berlangsung setelah tahapan <sup>28</sup> rekapitulasi hasil penghitungan perolehan

suara dan penetapan hasil pemilu sudah berakhir, sehingga dinilai oleh beberapa pihak overlap dengan kewenangan MK. Pada kasus di Kalimantan Barat dimana terdapat persoalan hukum saat penerapan putusan MK yang mengabulkan permohonan salah satu pemohon dengan mengoreksi perolehan suaranya, namun tidak diikuti dengan penyesuaian perolehan suara calon lain sebagai dampak dari dikabulkannya permohonan tersebut. Akibatnya muncul ketidaksinkronan hasil perolehan suara secara keseluruhan. Pada saat proses rekapitulasi hasil penghitungan suara di kabupaten Sanggau dan kabupaten Landak pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2019, muncul gugatan dari calon legislatif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Panitia Pemilih Kecamatan. Dua kasus ini sempat menjadi polemik yang cukup panas di tingkat lokal sehingga menjadi salah satu isu yang hangat diperbincangkan di media massa lokal.

Kasus di Kabupaten Sanggau mengemuka karena kursi yang diperebutkan adalah kursi petahana dari partai Gerindra. Satu diantara caleg Gerindra Kalbar dapil 6, Sanggau-Sekadau untuk DPRD Provinsi Kalbar, Hendri Makaluasc merasa diganti kembali oleh KPU Kalbar secara diam-diam sebagai Anggota DPRD Provinsi Kalbar terpilih periode 2019-2024. Atas tindakan tersebut Hendri akan membawa KPU ke dalam ranah hukum.

Sementara pada contoh kasus di Kabupaten Landak, hal ini dipengaruhi juga oleh perubahan peta elit politik di Internal PDIP di

Kabupaten Landak. Maria Lestari sebagai Caleg incumbent di DPRD Provinsi awalnya harus rela tergeser karena masuknya putri kedua dari Ketua DPD PDIP Kalimantan Barat yang sekaligus pernah menjadi Gubernur Kalbar selama 2 (dua) periode, yakni Angelica Fremalco. Selain itu kasus ini juga dianggap mempengaruhi konstalasi pertarungan kursi ketua DPD PDIP Kalimantan Barat yang akan menyelenggarakan Musyawarah Daerah pada bulan September 2019.<sup>22</sup>

Dengan contoh kasus diatas, berdasarkan atas kewenangan Bawaslu dalam UU Pemilu terhadap pelanggaran administrasi baik secara umum maupun pada tahapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara pada dasarnya memiliki kesamaan, namun dalam penanganan pelanggaran administrasi pada tahapan rekapitulasi suara sebagaimana diatur dalam Pasal 407 terlihat tujuan yang lebih spesifik yaitu kewenangan menerima, memeriksa, dan memutus adanya dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Peserta Pemilu.

## <sup>91</sup> 2.2 Prosedur Penyelesaian Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Penanganan dugaan pelanggaran atas tindak pidana Pemilu memiliki sebuah karakteristik tertentu. Salah satu ciri-cirinya ialah penanganan tindak pidana Pemilu diproses melalui sentra Gakkumdu sebagaimana diatur dalam Pasal 486 Undang-Undang Pemilu. <sup>22</sup> Pada Pasal 486 ayat (1), untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan

---

<sup>22</sup> Ibid

tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu. Selanjutnya menurut Pasal 486 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Gakkumdu melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih lanjut diatur pada Pasal 486 ayat (3), Gakkumdu 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 Gakkumdu, 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 Gakkumdu.

Prosedur Penanganan tindak pemilu dilakukan dengan cara yang mengacu pada Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 <sup>7</sup> 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 Materiil, 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: 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 gakkumdu 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 memutuskan 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 gakkumdu 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, Gakkumdu Akan menentukan sikap terhadap 2 (dua) hal yaitu: melakukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan, dan melaksanakan putusan pengadilan.

### 2.3 Prosedur Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Pemilu

Sejak berlakunya <sup>21</sup> UU No 7 Tahun 2017, kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mengalami perubahan. Mulai jumlah anggota yang semula 5 orang menjadi 7 orang. Dalam beracara DKPP berpedoman <sup>6</sup> 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 <sup>10</sup> 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 <sup>77</sup> pengaduan dan atau laporan yang telah memenuhi verifikasi administrasi dan verifikasi materiil <sup>6</sup> 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 <sup>23</sup> 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 <sup>106</sup> memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan di tingkat provinsi ke bawah dibentuklah Tim Pemeriksa Daerah oleh DKPP <sup>108</sup> berdasarkan Pasal 164 UU No 7 tahun 2017. Setelah sidang kode etik selesai dilakukan, maka pembacaan putusan dilakukan <sup>6</sup> paling lambat 30 (tigapuluh) hari sejak rapat pleno penetapan putusan. Penyelenggara pemilu wajib melaksanakan putusan paling lama <sup>6</sup> 7 (tujuh) hari terhitung sejak putusan dibacakan. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat.

#### 2.4 Prosedur Penyelesaian Pelanggaran Hukum Lainnya

Pelanggaran pemilu yang dimaksud dalam hukum lainnya adalah pelanggaran pemilu yang larangan dilakukannya diatur dalam undang-undang pemilu tapi dalam penerapan sanksi menggunakan aturan atau regulasi lain diluar undang-undang <sup>20</sup> pemilu. Dalam hal ini masalah pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara, dalam <sup>26</sup> UU No 7 tahun 2017 tentang pemilu pada pasal 93 huruf f tugas Bawaslu adalah mengawasi akan netralitas ASN, jika terjadi pelanggaran atas netralitas tersebut bawaslu berhak melakukan penindakan sesuai dengan perbawaslu penanganan pelanggaran pemilu dengan mulai dilakukan

klarifikasi, pengumpulan bukti, saksi dan pleno atas pelanggaran tersebut, sedangkan untuk pemberian sanksi atas pelanggaran tersebut Bawaslu akan memberikan rekomendasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) kemudian KASN akan memberikan sanksi sesuai UU nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

## 2.5 Prosedur Penyelesaian Sengketa Pemilu

Proses penyelesaian sengketa proses diperiksa dan diputus oleh Bawaslu paling lama 12 (duabelas) hari sejak permohonan sengketa proses diregister dan diselesaikan melalui adjudikasi. Putusan sengketa proses Bawaslu bersifat final dan mengikat kecuali terhadap putusan berkaitan dengan verifikasi faktual partai politik peserta pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/kota dan Penetapan Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Apabila putusan sengketa terhadap ketiga hal tersebut tidak diterima oleh para pihak, maka pihak yang lain dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan Tata Usaha Negara yang putusannya bersifat final dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain.

Pelaksanaan penyelesaian sengketa proses diawali dengan kegiatan mediasi yang wajib dihadiri oleh pemohon dan termohon (KPU). Apabila pemohon tidak menghadiri mediasi setelah dua kali dilakukan panggilan, Bawaslu menyatakan permohonan menjadi gugur. Dan apabila termohon tidak menghadiri mediasi setelah dua kali dilakukan pemanggilan, Bawaslu menyatakan mediasi tidak mencapai

kesepakatan dan penyelesaian dilanjutkan melalui adjudikasi. Proses<sup>78</sup> mediasi diselesaikan paling lama 2 (dua) hari dan dilaksanakan secara tertutup dipimpin 1 (satu) orang mediator dari Bawaslu.

Proses adjudikasi dalam penyelesaian sengketa proses pemilu<sup>44</sup> dilaksanakan dengan tahapan<sup>62</sup> penyampaian pokok permohonan pemohon, Jawaban Termohon, Tanggapan pihak terkait, pembuktian, kesimpulan para pihak dan terakhir putusan. Dalam adjudikasi dibutuhkan ketrampilan dari Bawaslu dalam memimpin sidang sampai dengan membuat putusan. Selanjutnya apabila pemohon tidak terima<sup>44</sup> atas putusan sengketa proses pemilu Bawaslu provinsi atau Bawaslu Kabupaten/kota, pemohon dapat mengajukan permohonan koreksi putusan paling lama 1 (satu) hari kerja setelah putusan tersebut. Dalam hal ini KPU tidak diberikan hak untuk mengajukan koreksi karena hanya pemohon yang diberikan hak untuk mengajukan koreksi. Atas terbitnya putusan nantinya menolak maupun menerima maka dapat diajukan<sup>53</sup> gugatan tata usaha negara ke pengadilan tata usaha negara setelah proses administrasi di Bawaslu sudah digunakan.

Sedangkan dalam pelaksanaan sengketa hasil pemilu perlu kita ketahui dari sisi regulasi, proses sengketa hasil pemilu di atur dalam UU<sup>15</sup> No. 7 Tahun 2017 dan beberapa aturan MK tahun 2018. Sementara penyelesaian sengketa pemilu sebelumnya diatur diberbagai undang-undang seperti UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu. UU No. 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum DPR, DPD, DPRD

Provinsi, DPRD Kab/kota, dan <sup>15</sup> Peraturan MK tahun 2014. Dari beberapa aturan itu, diantaranya mengatur jangka pengajuan permohonan sengketa pilpres maupun pileg sejak penetapan paslon presiden dan wakil presiden dan penetapan caleg/DPD oleh KPU, syarat batas selisih suara pengajuan permohonan sengketa, jangka waktu penanganan sidang perkara sengketa pemilu. Putusan MK dalam pengadilan bersifat final dan mengikat berbeda dengan perkara pidana maupun perdata atau pengadilan umum.

Dr. Harjono, S.H, MCL dalam bukunya yang berjudul Konstitusi sebagai rumah bangsa dijelaskan sebagai keadaan ketika seseorang atau pihak yang memenuhi syarat telah ditentukan mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perkara atau sengketa, dalam hal ini perkara konstitusi. Pada UU No 24 Tahun 2003 dijelaskan secara rinci mengenai pemohon yang dikatakan legal standing perkara konstitusi, berdasar jenis perkara yang bisa diperiksa oleh MK sesuai pasal 30 UU No 24 tahun 2003.

Dalam perkara sengketa hasil pemilu, ketentuan terkait legal standing pemohon diatur pada bagian kesebelas. Pasal 74 Undang-undang MK menyebut hanya ada tiga pemohon untuk perkara ini, yaitu:

- a. Perorangan WNI calon anggota DPD peserta pemilu;
- b. <sup>28</sup> Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilu;
- c. Partai politik Peserta pemilu.

Kembali kesosal pemeriksaan sebuah perkara dan pengambilan putusan sengketa hasil pemilu, dalam pasal 74 ayat 2 disebutkan perkara ini <sup>96</sup> hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu nasional oleh KPU yang mempengaruhi :

- a. Terpilihnya calon anggota DPD;
- b. Penentuan Pasangan Calon yang masuk putaran kedua Pilpres serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu;
- c. Perolehan kursi partai politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan.

<sup>6</sup> MK memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa hasil dalam sidang pleno dengan 9 orang hakim MK. Perkecualian diberikan untuk keadaan luar biasa, yang memungkinkan sidang pleno berlangsung hanya dengan tujuh hakim konstitusi. Merujuk Pasal 28 UU MK, pemeriksaan perkara adalah panel hakim yang beranggotakan sekurangnya tiga hakim konstitusi, yang hasil pemeriksaannya <sup>6</sup> dibahas dalam sidang pleno untuk diambil keputusan.

Dalam putusan MK harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Bila tidak demikian, putusannya <sup>6</sup> tidak sah dan tak mempunyai kekuatan hukum. Seperti sebelumnya telah disinggung pula, putusan MK yang <sup>6</sup> mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurangnya dua alat bukti. Berentet termuat pada Pasal 45 UU MK, diatur mekanisme pengambilan putusan oleh hakim konstitusi ini.

Sebisa mungkin, putusan MK diambil berdasarkan musyawarah mufakat. Bila tidak bisa begitu, dilakukan pemungutan suara. Dalam pemungutan suara, penentu akhir adalah suara Ketua MK. Dalam hal putusan diambil tidak berdasarkan musyawarah mufakat, <sup>6</sup> pendapat hakim konstitusi yang berbeda wajib dimuat dalam putusan. Istilah populemnya, *dissenting opinion*.

### **BAB III**

#### **IMPLIKASI PUTUSAN PELANGGARAN PEMILU PADA BAWASLU.**

Putusan perkara pemilu menjadi hal yang benar-benar harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pemilu oleh lembaga bawaslu, jangan sampai ketika memutus perkara tidak mempertimbangkan aturan yang ada. Karena lembaga bawaslu adalah lembaga yang independen untuk mengawasi, menindak hingga memutus perkara pemilu. Menjaga marwah lembaga bawaslu menjadi hal yang wajib diperhatikan agar nantinya lembaga ini bisa benar-benar menjadi tumpuan masyarakat atau **peserta pemilu dalam** memperoleh **sebuah keadilan.**

<sup>35</sup> Dalam konteks Hukum Indonesia, **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.

#### **1. Kewenangan Bawaslu dalam <sup>2</sup>memutus Pelanggaran Pemilu**

Secara kelembagaan, pengawas Pemilu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota. Pasal 95 huruf a, b, dan huruf c UU Pemilu mengatur bahwa Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-

undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang. Penggunaan wewenang oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan penindakan pelanggaran Pemilu mengacu pada konsep teknis wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014 (UU.AP) Pasal 15 ayat (1) UU.AP, yang mengatur bahwa wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh: masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang, dan cakupan bidang atau materi wewenang. Masa atau tenggang waktu wewenang Bawaslu untuk melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu terdiri dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas penanganan penindakan pelanggaran Pemilu sejak tahapan Pemilu dimulai sampai berakhirnya tahapan Pemilu. Menurut Pasal 3 ayat (1) <sup>28</sup> Peraturan KPU (PKPU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, tahapan pemilu terdiri atas: sosialisasi, perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta <sup>9</sup> anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi

dan DPRD Kabupaten/Kota, masa kampanye pemilu, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut penanganan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu dilakukan pada tahapan: Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih, Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, Penetapan peserta Pemilu, Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Masa kampanye Pemilu, Masa tenang, Pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kotaberakhirnya pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota. Dalam arti sempit, masa atau tenggang waktu penanganan penindakan pelanggaran tergantung waktu ditemukannya perbuatan/peristiwa oleh jajaran pengawas pemilu atau waktu diketahui terjadinya perbuatan/ peristiwa oleh pelapor. Bawaslu berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan pelanggaran administrasi apabila jajaran pengawas menemukan dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja atau apabila pelapor mengetahui dugaan pelanggaran tidak melebihi 7 (tujuh) hari kerja. Apabila temuan dugaan pelanggaran oleh jajaran pengawas

Pemilu atau laporan yang disampaikan pelapor telah melebihi waktu 7 (tujuh) hari kerja, suatu temuan atau laporan dugaan pelanggaran Pemilu telah lewat waktu atau menjadi daluarsa, sehingga Bawaslu tidak berwenang untuk memeriksa dan memutuskannya. Berdasarkan tempat atau wilayah berlakunya wewenang, Bawaslu dapat melakukan penanganan penindakan pelanggaran Pemilu yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia dan pelanggaran pemilu di luar negeri, meskipun struktur kelembagaan Bawaslu membawahi Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Penanganan penindakan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu tergantung sifat pelanggaran yang terjadi misalnya pertimbangan besarnya intervensi kepada jajaran pengawas Pemilu, domisili pihak pelapor dan/atau terlapor, serta tingkat kesulitan dugaan pelanggaran. Selain itu, Bawaslu dapat pula mengambil alih proses penanganan penindakan yang dilakukan jajaran pengawas Pemilu atau menerima pelimpahan dari jajaran pengawas Pemilu dengan beberapa pertimbangan tersebut. Menyangkut bidang atau materi wewenang, Bawaslu melakukan penanganan penindakan pelanggaran yang termasuk pelanggaran bidang kepemiluan atau terkait langsung dengan perbuatan/ peristiwa kepemiluan yang terjadi dalam tahapan Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih sampai pelantikan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/ Kota serta atau berakhirnya pelantikan Presiden/ wakil Presiden.

## 2. Implikasi Putusan Bawaslu terhadap pengambilan kebijakan

Dalam memutus pelanggaran pemilu Bawaslu harus benar-benar berpedoman pada prosedur yang ada dalam <sup>12</sup> undang-undang yang pemilu, karena putusan bawaslu dalam prakteknya masih bisa diajukan gugatan kepada mahkamah agung maupun PTUN sehingga nanti hasil dari MA maupun PTUN akan mempengaruhi juga pada adanya pelanggaran kode etik atas putusan tersebut dan akan dipertanggungjawabkan untuk disidangkan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Dalam contoh kasus di Bawaslu Kota Surabaya yang telah mengeluarkan surat <sup>20</sup> nomor 436/K.JI-38/PM.05.02/IV/2019 tentang rekomendasi Rekapitulasi Ulang di PPK dan Penghitungan Suara Ulang untuk PPS tertanggal 21 April 2019. Alasan keluarnya rekomendasi <sup>85</sup> 436/K.JI-38/PM.05.02/IV/2019 adalah adanya laporan dari beberapa partai politik pada tanggal 20 April 2019 mengenai isu <sup>72</sup> pengelembungan, pengurangan, dan kesalahan penjumlahan suara sah dalam form C1 hampir disemua TPS. Hasil pengawasan Bawaslu Kota Surabaya melalui Pengawas TPS yang dibekali dengan aplikasi Siwaslu yang juga di-back up melalui aplikasi google form, pada hari pencoblosan banyak TPS yang penulisan C1 penjumlahannya tidak sesuai antara C1 hologram dengan DA1 atau bahkan kosong. Pada hari pencoblosan, berdasarkan aplikasi Siwaslu dan google form telah masuk data untuk 800 TPS dan ditemukan sekitar 300 TPS yang

datanya tidak sinkron tetapi dalam keluarnya putusan tersebut tidak dilandasi dengan hasil pengawasan yang dilakukan Bawaslu kota Surabaya. Dengan keputusan tersebut akhirnya Bawaslu Kota Surabaya dilaporkan ke DKPP oleh Wisnu Sakti Buana Wakil Walikota Surabaya pada saat itu karena dianggap merugikan partainya dan dianggap tidak netral serta dalam membuat keputusan tersebut tidak mendasar sehingga membuat di DKPP kannya semua komisioner Bawaslu Kota Surabaya hingga menjalani sidang etik sampai terjadinya putusan Pemberhentian dari Jabatan Ketua kepada Saudara Hadi Margo Sambodo dan peringatan keras terakhir kepada saudara agil serta peringatan kepada ketiga anggota lainnya.<sup>23</sup> Dalam contoh kasus tersebut Bawaslu dalam membuat sebuah putusan harus benar-benar hati-hati dan mengedepankan etika profesi sebagai Lembaga Pengawas Pemilu yang benar-benar adil dan berintegritas.

Pada tahapan pemungutan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum (pemilu), potensi hilang hak 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 pula kepentingan para kontestan untuk memenangkan pemilu

---

<sup>23</sup> Putusan Perkara DKPP Nomor 87-PKEDKPP/V/2019

dengan segala cara, termasuk di dalamnya 'bekerjasama' dengan penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara sesuai pesanan kontestan.<sup>24</sup>

Perbuatan-perbuatan yang dimaksud termasuk kategori perbuatan yang dilarang dalam Undang-Undang Pemilu, yaitu :

1. melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang;
2. pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain; memberikan suara lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS;
3. menggagalkan pemungutan suara; tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya pada pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan;
4. merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara; tidak memberikan surat suara pengganti hanya satu kali kepada pemilih yang menerima surat suara yang rusak;
5. Memberikan pilihan kepada pemilih lain;

---

<sup>24</sup> Riza, F., Mohammad & Ruhermansyah, (2019) Perihal Penegakan Hukum Pemilu Jakarta : Bawaslu, hlm 107

6. Tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS; menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan perhitungan suara dan sertifikat penghitungan suara yang sudah disegel;
7. mengubah berita acara <sup>8</sup> hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara;
8. mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat penghitungan suara;
9. merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu.<sup>25</sup>

Pada pemilu 2019 di Kabupaten Tuban, terdapat pelanggaran administrasi Pemilu yang terjadi mengiringi pelaksanaan Pileg dan Pilpres tersebut. Pelanggaran-pelanggaran tersebut sangat bervariasi, dari masalah teknis pemilihan yang masih ditemukan berbagai kesalahan dalam pemutakhiran Data Pemilih seperti banyaknya ditemukan Daftar Pemilih Ganda mulai Nama hingga NIK yang tersebar di beberapa kecamatan hingga desa, dan pasca pleno DPTHP masih saja ditemukan Pemilih yang tidak memenuhi syarat sebanyak 2.760 pemilih serta 1380 pemilih perbaikan data.<sup>26</sup> Dari data pelanggaran administratif tersebut merupakan perbuatan yang nantinya

---

<sup>25</sup> Basuki, S. A. (2010), Tindak Pidana Pemilu Legislator Di Kabupaten Banyumas Dan Purbalingga (Studi Tentang Kebijakan Formulasi Dan Penerapan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum), Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10 No. 2 Mei 2010, hlm 131 – 132

<sup>26</sup> Laporan Akhir Pengawasan Bawaslu Kabupaten Tuban

bisa menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau hilang hak suaranya akibat adanya kekeliruan data atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang dengan banyaknya NIK atau Nama Ganda di beberapa kecamatan.

Berdasarkan data pelanggaran administrasi pemilu tersebut, sanksi yang dijatuhkan yaitu hanya teguran tertulis berupa rekomendasi untuk dilakukan perbaikan segera mungkin sesuai sanksi yang ada pada pada pasal 461 ayat 6 Undang – undang 7 Tahun 2017 padahal dalam penetapan data pemilih ada hak-hak masyarakat yang tidak boleh dihilangkan dalam menentukan pilihannya, tentunya hal tersebut tidak sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Plato, Phytagoras dan Aristoteles, bahwa salah satu maksud ancaman sanksi adalah untuk menakut-nakuti manusia agar tidak melakukan pelanggaran hukum, dalam hal ini posisi ancaman sanksi adalah untuk pencegahan (preventive).<sup>27</sup> Demikian pula pandangan dari Hans Kelsen bahwa sanksi diberikan oleh tatanan hukum dengan maksud menimbulkan perbuatan tertentu yang dianggap dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Sanksi hukum memiliki karakter sebagai tindakan paksa.<sup>28</sup> Dapat diperoleh kesimpulan bahwa sanksi yang diberikan

---

<sup>27</sup> 9 Nawi, S. (2013) Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hl 70 71

<sup>28</sup> Kelsen, H. (2014) Teori Umum tentang Hukum dan Negara Terjemahan dari General Theory of Law and State Bandung : Nusa Media. hlm 72

untuk pencegahan dan tindakan paksa agar sejalan dengan aturan, tidak berlaku jika dikaitkan dengan sanksi administrasi pemilu sebagai upaya agar penyelenggara bekerja sesuai norma/aturan yang berlaku. Jadi sanksi tersebut tidak mengandung muatan yang mengancam sehingga tidak berefek pada pencegahan apalagi menyangkut penetapan daftar pemilih hingga nantinya bisa jadi akan menghilangkan hak masyarakat dalam memilih.

<sup>24</sup> Sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyiratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum.<sup>29</sup> Jika teguran tertulis yang diberikan sebenarnya itu bukanlah suatu konsekuensi hanya sebagai pernyataan belaka bahwa telah terjadi pelanggaran administrasi pemilu. <sup>24</sup> Konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Betapa pun juga, teori apa pun mengenai sanksi harus bertolak dari penerimaan terhadap fakta bahwa ancaman hukuman cenderung untuk mencegah, persis seperti halnya imbalan cenderung untuk mendorong perilaku yang diimbali.<sup>30</sup> Sebagai satu patokan umum, orang-orang selalu menginginkan hal yang menyenangkan dan

---

<sup>29</sup> Friedman, M. L., (2013) Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial terjemahan dari Buku Lawrance M. Friedman,

The Legal System : Social Science Perspektif Bandung : Nusa Media, hlm 93

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm 94

memuaskan, dan mereka menghindari apa yang merugikan, hukuman, dan sakit.

Proposisi dasar demikian berpegang pada perilaku rasional atau untung-rugi. Ide pencegahan umum berarti, misalnya, bahwa ancaman hukum yang berat akan membuat takut penyelenggara mereka akan berpikir dua kali untuk melakukan pelanggaran tersebut karena takut diberikan sanksi yang berat, pencegahan lainnya bahwa seorang pernah diberikan sanksi akan berpikir dua kali untuk melakukan pelanggaran kembali. Jika tetap melakukan pelanggaran maka akan diberikan sanksi akumulasi tentunya yang lebih berat karena pencegahan terutama terletak dalam bentuk ancaman. Asumsinya adalah bahwa orang-orang bereaksi terhadap hal tersebut. Jika kita memberikan ancaman hukum dan memberlakukannya, bisa jadi tetap ada beberapa pelanggaran yang tersisa, namun para calon pelanggar lainnya akan tercegah.

Pengaturan hukum tentang kepemiluan di Indonesia harus berdasarkan asas pemilihan umum, yakni bersih, jujur, umum, bebas, rahasia, dan adil. Terutama dalam hal penerapan sanksi pidana yang memberikan efek jera terhadap pelaku tindak pidana pemilu. Sehingga dapat memberikan pembelajaran terhadap masyarakat agar tidak melakukan pelanggaran pelanggaran dan kecurangan dalam pemilihan umum legislatif.<sup>31</sup> Begitupun dalam sanksi administratif pemilu bagi

---

<sup>31</sup> Damanik, F. F, Kalo, S, Putera, E, Nasution, M (2018) , Perbuatan Mengaku Dirinya Sebagai Orang Lain Dalam Pemungutan Suara Pada Pemilihan Umum Legislatif (Studi Kasus: Putusan

penyelenggara pemilu sanksi harus lebih tegas sesuai dengan perbuatan dan dampak dari pelanggaran administratif yang dilakukan agar penyelenggara bekerja sesuai norma/aturan yg berlaku. Suatu sanksi hukum diberikan melalui penerapan aktual atau, lebih khusus lagi, melalui ancaman atau janji. Sarana-sarana penyampaian sanksi dan tingkat penyampaiannya mewujudkan sebuah proses yang disebut sebagai penegakan hukum. Dan penegakan hukum ini akan tegak jika ditopang oleh ancaman sanksi yang tegas dan jelas.<sup>32</sup>

### **3. Faktor yang mempengaruhi putusan bawaslu**

Dalam pengambilan sebuah putusan yang sangat menentukan dalam pelanggaran pemilihan umum, Badan Pengawas Pemilihan umum harusnya menegakkan sikap independensi. Tetapi disisi lain masih banyak faktor yang mempengaruhi bawaslu dalam menjatuhkan putusan penanganan pelanggaran diantaranya, ancaman kekerasan, iming-iming uang, atau intervensi kekuasaan yang sangat mengancam independensi Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang adil.

Faktor Politik di lingkungan bawaslu sendiri pun sangat menentukan karena bawaslu sendiri di angkat melalui uji kompetensi di komisi 2 DPR RI sehingga unsur politik di lingkup bawaslu sangat kental ketika terjadinya pelanggaran pemilu yang melanggar parpol pemegang kekuasaan disitulah independensi bawaslu akan di uji.

---

Nomor:01/Pid.S/2014/P.N.Mdn Dan Putusan Nomor:02/Pid.B/2014/P.N.Mdn), USU Law Journal, Vol.6. No.4 (Juli 2018), hlm 58

<sup>32</sup> Ibid, hlm 115

Pengaturan hukum tentang kepemiluan di Indonesia harus berdasarkan asas pemilihan umum, yakni bersih, jujur, umum, bebas, rahasia, dan adil. Asas pemilu tersebut juga harus diterapkan oleh jajaran pengawas pemilu, terutama pada asas adil harus benar-benar di laksanakan karena menyangkut marwah sebagai lembaga pengawas pemilu yang diberikan wewenang untuk memutus sebuah pelanggaran pemilu.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

Penegakan hukum pemilu pada dasarnya merupakan mekanisme untuk menjaga hak pilih rakyat. Tujuannya untuk memastikan bahwa hak atas proses konversi suara yang adil dan tidak melanggar dengan maraknya kecurangan dan tindakan manipulative oleh peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu. Jauh lebih penting bagaimana mekanisme hukum pemilu mampu mengembalikan suara rakyat yang telah terkonsensi kepada yang berhak sesuai dengan kehendak rakyat sang pemilik suara sesungguhnya.

Pengaruh sebuah putusan bawaslu sangat vital dalam memutus pelanggaran pemilu, jika independensi bawaslu tetap melekat dan terjaga marwahnya maka jalannya proses demokrasi di negara ini akan sangat berjalan dengan baik dan adil bagi seluruh masyarakat yang menghendaki keadilan pemilu terwujud. Dengan pentingnya sebuah putusan bawaslu dalam memutus sebuah pelanggaran maka bawaslu sendiri harus jauh dari sikap ketidaknetralan. Kode etik sebagai penjaga marwah demokrasi harus benar-benar dijaga.

Proses Penanganan Pelanggaran pemilu oleh lembaga bawaslu benar-benar harus memenuhi rasa keadilan. Keadilan pemilu itu sendiri sangat penting untuk di wujudkan karena akan menjamin proses demokrasi yang dikehendaki semua masyarakat, keadilan pemilu setidaknya harus

memperhatikan beberapa hal *Pertama*, menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; *Kedua*, melindungi atau memulihkan hak pilih masyarakat; dan *Ketiga*, memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang <sup>92</sup> **Langsung, umum, bebas, Rahasia, jujur dan adil.**

**Penanganan pelanggaran pemilu** oleh lembaga bawaslu harus tegas untuk mencegah dan mengidentifikasi pelanggaran pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi adanya pelanggaran tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan menyangkut proses pemilu yang tidak sesuai dengan undang-undang dalam proses pemilu dapat menimbulkan sengketa, Proses yang adil dalam memutus sebuah pelanggaran pemilu akan sangat berpengaruh terhadap <sup>97</sup> **pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pemilu. Oleh karena itu,** penguatan kelembagaan bawaslu sangatlah penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu.

Konsep keadilan pemilu yang digadang-gadang wujud dari pengejawantahan keadilan hukum bagi warga negara tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses

dalam pelaksanaan pemilu. Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Karena sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi sosial-budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, maka sistem dan praktiknya di seluruh dunia berbeda-beda.

## 2. Saran

Penerapan Sanksi Administratif Pemilu bagi Penyelenggara Pemilu dirasakan belum efektif karena <sup>3</sup> sanksi yang dapat dijatuhkan bagi penyelenggara pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran administratif pemilu seringkali hanya berupa teguran tertulis sesuai pasal 461 ayat 6 Undang-Undang 7 Tahun 2017. Tentunya tidak menimbulkan efek jera dan sanksi tersebut tidak berfungsi sebagai pencegahan agar peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu bekerja sesuai norma/aturan yang berlaku.

Diperlukan revisi Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum khusus mengenai sanksi administrasi terhadap pelanggaran administrative yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu. Sanksi yang diberikan seharusnya dapat lebih jelas dan tegas sehingga sanksi yang dijatuhkan tersebut sepadan dengan jenis pelanggaran yang dilakukan yang pada akhirnya sanksi tersebut dapat berfungsi sebagai pencegahan agar penyelenggara pemilu bekerja sesuai norma/aturan yang berlaku dan efek jera.

Revisi Undang-undang pemilu dalam Bab rekrutmen anggota bawaslu harus benar-benar juga dilakukan karena dalam rekrutmen tidak ada spesifikasi khusus terkait latar belakang pendidikan bagi anggota bawaslu, hal ini sangat mempengaruhi ketika nanti dihadapkan dalam sebuah penanganan pelanggaran pemilu ataupun memutus sebuah putusan sengketa proses dalam persidangan sengketa tetapi basik pendidikan tidak memenuhi syarat atau kurang paham akan sebuah konsep penegakkan hukum. Masih banyak yang berlatar belakang sarjana yang bukan jurusannya tetapi masuk dalam anggota bawaslu. Hal ini akan terus terjadi jika aturan dalam undang-undang masih belum ditegaskan, nantinya akan membuat marwah bawaslu dalam memutus pelanggaran juga akan dipertanyakan.

Lembaga bawaslu adalah lembaga yang satu-satunya di dirikan untuk menjaga marwah demokrasi, sudah sepatutnya penguatan kelembagaan juga harus benar-benar diperhatikan untuk menjamin jalannya demokrasi yang <sup>12</sup> sesuai asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

## DAFTAR BACAAN

- Bintan R. Saragih dalam Sodikin, 2014. Hukum Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan, Gramata Publishing: Bekasi.
- Prof Andi Hamzah, S.H., 2008, Hukum Acara Pidana Indonesia, Sinar Grafika
- International IDEA, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA, International IDEA: Stockholm, 2010.
- Joko J. Prihatmoko, 2008. Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Rahmat Bagja dan Dayanto, 2019. Naskah Buku Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu (Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan).
- Ramlan Surbakti, dkk., 2011, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Buku 15, Jakarta: kerjasama Kemitraan, Kingdom of The Netherlands dan Danish International Development Agency
- <sup>68</sup> Bernard L, Tanya dkk, 2013 *Teori Hukum Strategi Terbit Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cetakan ke IV, Genta Publishing : Yogyakarta
- Dedi Mulyadi, 2013. Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Dalam Perspektif Hukum di Indonesia, Refika Aditama : Bandung
- Topo Santoso, dkk., 206, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta : Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi
- Abhan, S.H., 2016. Jejak Kasus Pidana Pemilu, Catatan Penegakkan Pemilu di Jateng, CV. Rafi Sarana Perkasa: Semarang
- <sup>53</sup> Moh. Mahfud, 2017. *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Persada : Jakarta
- Irvan Mawardi & Muhammad Jufri, 2019, Keadilan Pemilu, Potret Penegakkan Hukum Pemilu dan Pilkada, CV. Pustaka Ilmu Grup Yogyakarta
- Renggong Ruslan, 2019. Hukum Pidana Khusus, Prenada Media: Jakarta
- <sup>80</sup> Pujiatmiko, Sri Sugeng, 2020. *Penanganan Pelanggaran Pemilu (dalam Teori dan Praktik)*, Karya Literasi Indonesia : Tuban
- <sup>79</sup> Fahmi, Khairul. 2016. Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945 (2016) *Jurnal Cita Hukum*, Vol 4

- Fahmi, Khairul.<sup>47</sup> 2015. Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu. Jurnal Konstitusi, vol 12 No. 2
- Topo Santoso. 2003. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu di Indonesia. Jurnal hukum dan Pembangunan vol 33
- Sulistyoningsih, Dewi Permatasari. 2015. Pertanggungjawaban Pidana Dalam Tindak Pidana Pemilu (Studi Terhadap Pelanggaran Pemilu Di Indonesia). Jurnal ilmu hukum Hal 219-228
- R Siti Zuhro. 2019.<sup>21</sup> Dinamika Sosial Politik Menjelang Pemilu Serentak 2019. Jurnal Penelitian Politik Vol 16 No. 1
- <sup>40</sup> Widodo, Wahyu. 2018. Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 Ditinjau Dari Perspektif Politik Dan Hukum. Jurnal Meta-Yuridis Vol 1 No. 1
- <sup>46</sup> Triono. 2017. MENAKAR EFEKTIVITAS PEMILU SERENTAK 2019. Jurnal Wacana Politik Vol 2
- Yana Suryana. 2020. Pengaruh Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Terhadap Budaya Politik. Jurnal Penelitian Hukum Vol 29 No. 1, 13-28
- Ayon Diniyanto. 2019.<sup>74</sup> Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya. Jurnal Legislasi Indonesia vol 16
- Junaidi, Muhammad. 2020.<sup>73</sup> Tindak Pidana Pemilu Dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Jurnal Ius Constituendum vol 5 No. 2
- <sup>9</sup> Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pilpres
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2017 tentang Penanganan temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.
- <sup>7</sup> Keputusan Bersama Antara Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 055/A/JA/VI/2008, No. Pol. : B/06/VI/2008, Nomor : 01/BAWASLU/

KB/VI/2008 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan  
Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009

# Tesis

---

## ORIGINALITY REPORT

---

24%

SIMILARITY INDEX

22%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

4%

STUDENT PAPERS

---

## PRIMARY SOURCES

---

1	<a href="http://abstrak.ta.uns.ac.id">abstrak.ta.uns.ac.id</a> Internet Source	1%
2	<a href="http://www.sugiyatno.com">www.sugiyatno.com</a> Internet Source	1%
3	<a href="http://www.jimly.com">www.jimly.com</a> Internet Source	1%
4	<a href="http://wisuda.unissula.ac.id">wisuda.unissula.ac.id</a> Internet Source	1%
5	<a href="http://info-hukum.com">info-hukum.com</a> Internet Source	1%
6	<a href="http://www.jogloabang.com">www.jogloabang.com</a> Internet Source	1%
7	<a href="http://pn-kotabaru.go.id">pn-kotabaru.go.id</a> Internet Source	1%
8	<a href="http://www.gtzsfdm.or.id">www.gtzsfdm.or.id</a> Internet Source	1%
9	<a href="http://www.kpud-ntbprov.go.id">www.kpud-ntbprov.go.id</a> Internet Source	1%

---

10	<a href="http://media.neliti.com">media.neliti.com</a> Internet Source	1 %
11	<a href="http://bahasan.id">bahasan.id</a> Internet Source	1 %
12	<a href="http://grobogan.bawaslu.go.id">grobogan.bawaslu.go.id</a> Internet Source	1 %
13	<a href="http://text-id.123dok.com">text-id.123dok.com</a> Internet Source	1 %
14	Submitted to Universitas Pamulang Student Paper	<1 %
15	<a href="http://www.hukumonline.com">www.hukumonline.com</a> Internet Source	<1 %
16	<a href="http://repository.unpad.ac.id">repository.unpad.ac.id</a> Internet Source	<1 %
17	<a href="http://repository.uinsu.ac.id">repository.uinsu.ac.id</a> Internet Source	<1 %
18	<a href="http://churryelmoena.blogspot.com">churryelmoena.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %
19	<a href="http://docplayer.info">docplayer.info</a> Internet Source	<1 %
20	<a href="http://mkri.id">mkri.id</a> Internet Source	<1 %
21	<a href="http://e-campus.iainbukittinggi.ac.id">e-campus.iainbukittinggi.ac.id</a> Internet Source	<1 %

22	<a href="http://repository.upstegal.ac.id">repository.upstegal.ac.id</a> Internet Source	<1 %
23	<a href="http://ptun-jakarta.go.id">ptun-jakarta.go.id</a> Internet Source	<1 %
24	<a href="http://jdih.cianjurkab.go.id">jdih.cianjurkab.go.id</a> Internet Source	<1 %
25	<a href="http://ppid.bawaslu.go.id">ppid.bawaslu.go.id</a> Internet Source	<1 %
26	Submitted to Lambung Mangkurat University Student Paper	<1 %
27	<a href="http://politikamalang.com">politikamalang.com</a> Internet Source	<1 %
28	<a href="http://arsip.kpu-banjarbarukota.go.id">arsip.kpu-banjarbarukota.go.id</a> Internet Source	<1 %
29	<a href="http://kpu-jogjakota.go.id">kpu-jogjakota.go.id</a> Internet Source	<1 %
30	<a href="http://jogja.tribunnews.com">jogja.tribunnews.com</a> Internet Source	<1 %
31	Submitted to Clemens High School Student Paper	<1 %
32	Submitted to Universitas Ibn Khaldun Student Paper	<1 %
33	<a href="http://hukumperdatadanpidana.blogspot.com">hukumperdatadanpidana.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %

34	<a href="http://nalarpolitik.com">nalarpolitik.com</a> Internet Source	<1 %
35	<a href="http://www.herdi.web.id">www.herdi.web.id</a> Internet Source	<1 %
36	<a href="http://jurnal.upgriplk.ac.id">jurnal.upgriplk.ac.id</a> Internet Source	<1 %
37	<a href="http://pemda-diy.go.id">pemda-diy.go.id</a> Internet Source	<1 %
38	<a href="http://adoc.pub">adoc.pub</a> Internet Source	<1 %
39	<a href="http://kabarmahasiswa.blogspot.com">kabarmahasiswa.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %
40	<a href="http://repository.radenintan.ac.id">repository.radenintan.ac.id</a> Internet Source	<1 %
41	<a href="http://eprints.undip.ac.id">eprints.undip.ac.id</a> Internet Source	<1 %
42	<a href="http://www.merdekapost.com">www.merdekapost.com</a> Internet Source	<1 %
43	<a href="http://reggagurkami.blogspot.com">reggagurkami.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %
44	<a href="http://batengkab.bawaslu.go.id">batengkab.bawaslu.go.id</a> Internet Source	<1 %
45	<a href="http://eprints.umm.ac.id">eprints.umm.ac.id</a> Internet Source	<1 %

46	<a href="https://repository.unsri.ac.id">repository.unsri.ac.id</a> Internet Source	<1 %
47	Submitted to Universitas Andalas Student Paper	<1 %
48	Submitted to University of Aberdeen Student Paper	<1 %
49	<a href="https://kab-munabarat.kpu.go.id">kab-munabarat.kpu.go.id</a> Internet Source	<1 %
50	<a href="https://library.binus.ac.id">library.binus.ac.id</a> Internet Source	<1 %
51	Janwar Hippy, Sudarsono Sudarsono, Istislam Istislam. "Menyelami Asas Ultra Petita Dalam Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu", Jambura Law Review, 2020 Publication	<1 %
52	Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya Student Paper	<1 %
53	<a href="https://netgrit.org">netgrit.org</a> Internet Source	<1 %
54	<a href="https://perludem.org">perludem.org</a> Internet Source	<1 %
55	Fauzi Wahyu Pradika, Happy Anugraha Putra, Anwar Noris. "Lembaga Penyelesaian	<1 %

Sengketa Pemilu yang Ideal di Indonesia",  
DIVERSI : Jurnal Hukum, 2020

Publication

---

56	<a href="http://repositori.usu.ac.id">repositori.usu.ac.id</a> Internet Source	<1 %
57	<a href="http://sejarahwarno.blogspot.com">sejarahwarno.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %
58	<a href="http://www.bawaslu.go.id">www.bawaslu.go.id</a> Internet Source	<1 %
59	<a href="http://fh.upnvj.ac.id">fh.upnvj.ac.id</a> Internet Source	<1 %
60	<a href="http://gudangmakalah.blogspot.com">gudangmakalah.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %
61	<a href="http://kpu-klungkungkab.go.id">kpu-klungkungkab.go.id</a> Internet Source	<1 %
62	Submitted to Higher Education Commission Pakistan Student Paper	<1 %
63	<a href="http://journal.unnes.ac.id">journal.unnes.ac.id</a> Internet Source	<1 %
64	<a href="http://kicaunews.com">kicaunews.com</a> Internet Source	<1 %
65	<a href="http://kpu-kutaitimurkab.go.id">kpu-kutaitimurkab.go.id</a> Internet Source	<1 %

---

[mirdinatajaka.blogspot.com](http://mirdinatajaka.blogspot.com)

66

Internet Source

<1 %

---

67

[www.analisadaily.com](http://www.analisadaily.com)

Internet Source

<1 %

---

68

[pasca.unhas.ac.id](http://pasca.unhas.ac.id)

Internet Source

<1 %

---

69

[ejournal3.undip.ac.id](http://ejournal3.undip.ac.id)

Internet Source

<1 %

---

70

[journal.unpar.ac.id](http://journal.unpar.ac.id)

Internet Source

<1 %

---

71

[ojs.unud.ac.id](http://ojs.unud.ac.id)

Internet Source

<1 %

---

72

[www.antaranews.com](http://www.antaranews.com)

Internet Source

<1 %

---

73

[journals.usm.ac.id](http://journals.usm.ac.id)

Internet Source

<1 %

---

74

[ocs.unud.ac.id](http://ocs.unud.ac.id)

Internet Source

<1 %

---

75

[www.indonesiaelectionportal.org](http://www.indonesiaelectionportal.org)

Internet Source

<1 %

---

76

[www.law-justice.co](http://www.law-justice.co)

Internet Source

<1 %

---

77

[123dok.com](http://123dok.com)

Internet Source

<1 %

---

78	<a href="http://bogorkota.bawaslu.go.id">bogorkota.bawaslu.go.id</a> Internet Source	<1 %
79	<a href="http://e-journal.unair.ac.id">e-journal.unair.ac.id</a> Internet Source	<1 %
80	<a href="http://jurnal.unitri.ac.id">jurnal.unitri.ac.id</a> Internet Source	<1 %
81	Submitted to Universitas Muria Kudus Student Paper	<1 %
82	<a href="http://kuta.desa.id">kuta.desa.id</a> Internet Source	<1 %
83	<a href="http://www.jurnal.una.ac.id">www.jurnal.una.ac.id</a> Internet Source	<1 %
84	<a href="http://manfiroceanscienceoflaw.blogspot.com">manfiroceanscienceoflaw.blogspot.com</a> Internet Source	<1 %
85	<a href="http://nasional.republika.co.id">nasional.republika.co.id</a> Internet Source	<1 %
86	<a href="http://nayeragustri.com">nayeragustri.com</a> Internet Source	<1 %
87	<a href="http://www.davesurya.com">www.davesurya.com</a> Internet Source	<1 %
88	<a href="http://www.portalkaltara.com">www.portalkaltara.com</a> Internet Source	<1 %
89	<a href="http://www.stuffspec.com">www.stuffspec.com</a> Internet Source	<1 %

90

[Submitted to Universitas Diponegoro](#)

Student Paper

&lt;1 %

91

[core.ac.uk](#)

Internet Source

&lt;1 %

92

[pangkalpinangkota.bawaslu.go.id](#)

Internet Source

&lt;1 %

93

[repository.usu.ac.id](#)

Internet Source

&lt;1 %

94

Anggraeni Anggraeni, Samiruddin T  
Samiruddin T, Irawaty Irawaty. "PARTISIPASI  
POLITIK MASYARAKAT PADA PEMILIHAN  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN TAHUN 2019  
(Studi Pada Kelurahan Anggoeya Kecamatan  
Poasia)", SELAMI IPS, 2020

Publication

&lt;1 %

95

Pulung Abiyasa. "Kewenangan Bawaslu Dalam  
Penyelenggaraan Pemilu Di Kota Semarang  
Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun  
2017 Tentang Pemilu", JURNAL USM LAW  
REVIEW, 2019

Publication

&lt;1 %

96

[anakhukumbaru.blogspot.com](#)

Internet Source

&lt;1 %

97

[digilibadmin.unismuh.ac.id](#)

Internet Source

&lt;1 %

[haekalfiqri2.blogspot.com](#)

98	Internet Source	<1 %
99	id.123dok.com Internet Source	<1 %
100	repository.uinjkt.ac.id Internet Source	<1 %
101	uit.e-journal.id Internet Source	<1 %
102	www.alimmustofa.com Internet Source	<1 %
103	www.researchgate.net Internet Source	<1 %
104	intanfauzi.com Internet Source	<1 %
105	www.idntimes.com Internet Source	<1 %
106	Mikhael Feka, Dwityas Witarti Rabawati, Yohanes Arman, Egidius Taemenas. "PERAN DKPP DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU DAN MEWUJUDKAN PILKADA BERMARTABAT", JAP UNWIRA, 2020 Publication	<1 %
107	Oki Wahyu Budijanto. "PEMENUHAN HAK POLITIK WARGA NEGARA DALAM PROSES	<1 %

PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG  
(Fulfillment Of Citizen Political Right In The  
Direct Election Of Local Leaders Process)",  
Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017

Publication

108

[arndellimage.wordpress.com](http://arndellimage.wordpress.com)

Internet Source

<1 %

109

[endydzaki.blogspot.com](http://endydzaki.blogspot.com)

Internet Source

<1 %

110

[tarakan.bawaslu.go.id](http://tarakan.bawaslu.go.id)

Internet Source

<1 %

Exclude quotes Off

Exclude matches Off

Exclude bibliography Off