

PROBLEMATIKA YURIDIS KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENANGANAN LAPORAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM

Ahmad Faisal Nasution

Fakultas Hukum, Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Jalan Denai No.217 Tegal sari Mandala 2, Kec. Medan Denai, 20371

Email : nasutionahmadfaisal@gmail.com

Abstrak

Penguatan kelembagaan Badan Pengawas Pemilu berdasarkan Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat lompatan besar terhadap Bawaslu yaitu penguatan kewenangan Bawaslu dalam menegakkan hukum pemilu. Dalam aturan tersebut, lembaga pengawas pemilu tidak hanya memiliki kewenangan mengenai tindak pidana pemilu, namun juga menyelesaikan pelanggaran secara adjudikasi yaitu menindak dan memutus pelanggaran administrasi pemilu. Namun di dalam melaksanakan kewenangannya tersebut Bawaslu dihadapkan dengan regulasi yang tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir dalam penerapan hingga ketentuan batas waktu yang dianggap tidak cukup untuk penanganan dugaan pelanggaran, atau problematika yuridis lainnya. Maka yang menjadi perumusan masalah pada penelitian ini adalah: (1) Bagaimana kedudukan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilihan umum? (2) Bagaimana kewenangan Bawaslu dalam penanganan laporan pelanggaran penyelenggaraan pemilihan umum? (3) Bagaimana Problematika dalam penanganan pelanggaran penyelenggaraan pemilihan umum? Metode penelitian dalam kaitannya dengan penulisan tesis ini termasuk jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang didasarkan pada data sekunder. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Hasil penelitian ini memperlihatkan: (1) Kedudukan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu memiliki peran strategis dalam mengawal serta mewujudkan proses dan hasil pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Kewenangan Bawaslu dalam penanganan laporan pelanggaran penyelenggaraan pemilu diatur dalam ketentuan UU Pemilu. (3) Problematika yuridis dalam penanganan pelanggaran pemilu diantaranya mengenai persinggungan antara Perbawaslu dengan PKPU, multi tafsir ketentuan jangka waktu pelimpahan temuan, mengenai syarat formil dan materil dari sebuah laporan, tidak jelasnya jangka waktu investigasi dan lainnya.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Kewenangan Bawaslu, Pelanggaran Pemilu

Abstrack

Strengthening the institution of the Election Supervisory Body based on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, there is a big leap for Bawaslu, namely strengthening Bawaslu's authority in enforcing election law. In this regulation, election supervisory institutions not only have authority regarding election crimes, but also resolve violations through adjudication, namely taking action and deciding on election administration violations. However, in carrying out its authority, Bawaslu is faced with unclear regulations, giving rise to multiple interpretations in implementation, including time limits which are considered insufficient for handling alleged violations or other juridical problems. So the formulation of the problem in this research is: (1) What is the position of Bawaslu in organizing general elections? (2) What is the authority of Bawaslu in handling reports of violations in the implementation of general elections? (3) What are the problems in handling violations in the implementation of general elections? The research method in relation to writing this thesis includes a type of normative legal research, namely legal research based on secondary data. In this research, a statutory approach is used. The results of this research show: (1) Bawaslu's position in organizing elections has a strategic role in overseeing and realizing direct, public, free, confidential, honest and fair election processes and

results. (2) Bawaslu's authority in handling reports of election violations is regulated in the provisions of the Election Law. (3) Juridical problems in handling election violations include the conflict between Perbawaslu and PKPU, multiple interpretations of the provisions on the time period for transmitting findings, regarding the formal and material requirements of a report, unclear investigation time periods and others.

Keywords: General Election, Bawaslu's Authority, Election Violations

Pendahuluan

Indonesia adalah negara demokratis sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Pilihan menjadi negara demokratis menuntut adanya partisipasi aktif rakyat dalam proses pengambilan kebijakan politik. Rakyat dilibatkan dalam pembuatan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga kepentingan rakyat dapat tercermin dalam kebijakan-kebijakan pemerintahnya.¹ Setiap kebijakan pemerintah merupakan cerminan atau representasi kepentingan rakyat.

Keterlibatan rakyat dalam menentukan kebijakan-kebijakan pemerintahnya dilakukan dengan cara menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan melalui lembaga yang disebut Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, kepala daerah hingga wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan.

Fungsi dan tujuan bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilu dapat dirujuk pada konsideran menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilu, yakni untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945 perlu diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden, dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Lembaga yang berwenang dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pemilu dikenal dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Panitia Pengawas Pemilu yang awalnya bersifat *ad-hoc* sampai menjadi sebagai lembaga permanen dengan nama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sekalipun sudah berstatus sebagai lembaga permanen, keberadaan Bawaslu yang dinilai sebagai sub-ordinasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dianggap tidak dapat melaksanakan pengawasan secara efektif. Hal ini jugalah yang menyebabkan Bawaslu mengajukan pengujian Judicial Review atau hak uji materil terhadap peraturan bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Melalui putusan nomor 11/PUU-VII/2010, Mahkamah Konstitusi (MK) menafsirkan frasa “sebuah komisi pemilihan umum” sebagai sesuatu yang merujuk pada fungsi, bukan nama lembaga. Atas alasan itu, MK dalam putusan *a quo* menempatkan Bawaslu

¹ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2013, hlm: 30

² *Ibid*, hlm: 11

secara setara dengan KPU sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, termasuk di dalamnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).³

Salah satu perkembangan penting mengenai penyelenggara pemilu khususnya Bawaslu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah terjadinya penguatan fungsi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga pengawas sekaligus peradilan pemilu. Dalam konteks fungsi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga pengawas sekaligus peradilan pemilu tercermin dalam Pasal 103 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dimana kewenangannya antara lain: menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses pemilu, pelanggaran Tindak pidana pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu atau peraturan lainnya.⁴

Selain tugas Bawaslu sebagai pengawasan penyelenggaraan pemilu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu juga meletakkan salah satu kewenangan Bawaslu adalah menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu.⁵

Upaya mewujudkan pemilu yang jujur dan adil serta untuk menghindari terjadinya delegitimasi pemilu di masa depan, masalah-masalah dalam penegakan hukum pemilu itu harus diselesaikan secara komprehensif dan tuntas. Disinilah letak pentingnya peran pengawas dalam mewujudkan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis.⁶ Terjadinya bentuk-bentuk pelanggaran pada pemilu kerap kali terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Anggota Bawaslu Ratna Dewi Pettalolo mengatakan, setelah

membandingkan data tingkat pelanggaran Pilkada pada Tahun 2018 yang dilaksanakan di 171 daerah pada 17 provinsi di 115 kabupaten dan 39 kota dengan Pilkada Tahun 2020 di 270 daerah untuk 9 provinsi 224 kabupaten, dan 37 kota. Jumlah dugaan pelanggaran Pilkada 2018 lebih banyak dibandingkan pelaksanaan Pilkada Tahun 2020, meskipun daerah pemilihan tahun 2018 lebih sedikit, tetapi terjadi peningkatan pelanggaran terhadap netralitas ASN pada Pilkada tahun 2020.⁷

Pokok permasalahan pada penelitian ini, maka metode penelitian yang dilakukan untuk menjawab pokok permasalahan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis perundang-undangan dan pengaturan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dengan mempelajari substansi perundangan ditambah pandangan-pandangan dan

³Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2019, hlm: 73

⁴Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur dan Teknis Pelaksanaan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020, hlm: 163

⁵Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana, 2018, hlm:170

⁶Herdi Munte, *Pengantar Pelanggaran Dan Sengketa Hukum Pemilu (Teori Dan Praktek)*, Medan: Enam Media, 2020, hlm: 51

⁷Hendi Purnawan, *Jumlah Penanganan Pelanggaran Pilkada 2020 Meningkat, DewiHarap Pelapor Dilindungi Dari Teror*, melalui: www.Bawaslu.go.id, diakses tgl 8 April 2021

doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁸

Hasil Penelitian

Pembahasan

Urgensi Pembentukan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Salah satu pilar utama pemerintahan demokratis adalah terselenggaranya pemilu dengan baik, tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilu. Walaupun pemilu hanya merupakan salah satu aspek dari demokrasi, pemilu yang demokratis adalah menjadi syarat penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Pemilu merupakan mekanisme kenegaraan untuk memilih pemimpin negara (eksekutif) dan anggota parlemen (legislatif). Kualitas dan rutinitas penyelenggaraan pemilu akan menentukan tingkat demokrasi suatu negara.⁹

Jimly Asshiddiqie berpendapat pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Jimly berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*. Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilu (*general election*).¹⁰

Berdasarkan pengertian pemilu dari para ahli tersebut maka dapat kita pahami bahwa pemilu itu adalah suatu pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam 5 (lima) tahun sekali dimana pemilihan ini diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER JURDIL).

Pemilu merupakan instrument atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur demokrasi.¹¹ Dengan demikian, pemilu sekaligus menjadi salah satu indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi hidup dan digunakan dalam suatu negara.

Selanjutnya bila kembali pada dasar hukum pemilu, secara prinsipiell, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga (3) undang-undang, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15

⁸ Salim HS, *Op-Cit*, hlm: 19

⁹ Denny Indrayana, *Strategi Memenangkan Sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kompas, 2019, hlm: 25

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm: 414

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 461

Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Selain itu juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang, yaitu undang-undang tentang Pemilihan Umum.¹²

Sementara itu prinsip penyelenggaraan pemilu yang terkandung dalam UUNo. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, terdapat tambahan mengenai prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan antara asas pemilu dengan prinsip penyelenggaraan pemilu. Prinsip penyelenggaraan pemilu ditujukan kepada lembaga penyelenggara pemilu agar bekerja sesuai dengan ketentuan hukum pemilu. Adapun prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu adalah: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, professional, akuntabel, efektif, efisien.

Setelah dipahami pengertian pemilu, dasar hukumnya, asas, prinsip penyelenggaraan, maka selanjutnya mengenai tujuan pemilu itu sendiri. Adapun tujuan pemilu menurut Fajlurrahman Jurdi adalah sebagai berikut:¹³

1. Melaksanakan Kedaulatan Rakyat.
2. Sebagai Perwujudan Hak Asasi Politik Rakyat.
3. Merawat Bhineka Tunggal Ika.
4. Menjamin Kesenambungan Pembangunan Nasional

Tugas dan Kewenangan Bawaslu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Desain politik hukum pemilu, Bawaslu merupakan salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang diberi wewenang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Hadirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah meneguhkan eksistensi dan peran Bawaslu tidak hanya sekedar melakukan pengawasan pemilu, melainkan pula bertindak sebagai lembaga berwenang dalam menyelesaikan sengketa proses pemilu, baik sengketa antar peserta pemilu maupun antar peserta dengan penyelenggara pemilu.

Bawaslu merupakan satu-satunya lembaga negara di dunia yang bertugas melakukan, memiliki kewenangan yang unik karena menyambungkan tiga (3) fungsi yang pada umumnya dijalankan secara terpisah oleh lembaga negara, yakni pertama: fungsi legislasi, dalam hal ini membuat peraturan yang berlaku secara internal maupun eksternal. Kedua, fungsi eksekutif dalam hal ini pelaksanaan tugas pengawasan, dan ketiga, kewenangan penindakan yang dalam hal ini mendekati fungsi yudikatif, terutama dalam penyelesaian sengketa.¹⁴

Oleh karena itu, untuk efektifitas dan kejelasan arah kinerja kelembagaan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memberikan tugas kepada Bawaslu untuk:¹⁵

¹²Fajlurrahman Jurdi, *Op-Cit*, hlm: 64

¹³Fajlurrahman Jurdi, *Op-Cit*, hlm: 97

¹⁴Bawaslu, *Bawaslu Mendengar, Menghimpun Masukan Untuk Membangun Pondasi Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Bawaslu, 2017, hlm: 21

¹⁵ Lihat Pasal 93 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan.
 - b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu.
 - c. Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu.
 - 2) perencanaan pengadaan logistik oleh KPU.
 - 3) sosialisasi penyelenggaraan pemilu.
 - 4) pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap.
 - 2) penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota.
 - 3) penetapan peserta pemilu.
 - 4) pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 - 5) pelaksanaan kampanye dan dana kampanye
 - 6) pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya.
 - 7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS.
 - 8) Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.
 - 9) rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU.
 - 10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan.
 - 11) penetapan hasil pemilu.
 - e. Mencegah terjadinya praktik politik uang.
 - f. Mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara, Netralitas TNI/POLRI.
 - g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan yang terdiri atas:
 - 1) putusan DKPP.
 - 2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu.
 - 3) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota.
 - 4) keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota.
 - 5) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran Netralitas ASN, Netralitas TNI/POLRI.
 - 6) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP.
 - 7) Menyampaikan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu kepada Sentra Gakkumdu.
 - 8) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta
-

melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 9) Mengevaluasi pengawasan pemilu.
- 10) Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU.
- 11) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara dari sisi kewenangan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memberikan wewenang yang luas kepada Bawaslu, yakni:¹⁶

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu.
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi pemilu.
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu.
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota secara berjenjang jika Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa proses pemilu.
- h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- i. Membentuk Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu luar negeri.
- j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu provinsi, anggota Bawaslu kabupaten/kota, dan anggota Panwaslu luar negeri.
- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak hanya memberikan tugas dan wewenang bagi Bawaslu, tetapi juga kewajiban kepada Bawaslu, yakni:¹⁷

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang.
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilu pada semua tingkatan.

¹⁶ Lihat Pasal 95 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁷ Lihat Pasal 96 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan.
- d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun undang-undang telah menetapkan institusi yang berwenang melakukan penanganan pelanggaran ataupun tindak pidana Pemilu namun masih terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu terkait dengan tata cara penanganan tindak pidana yang diperbaiki ke depan.

Pertama, terkait dengan keberadaan bawaslu hingga jajaran yang paling rendah, diposisikan sebagai lembaga penerus laporan tindak pidana pemilu, padahal lembaga tersebut diberi tugas dan kewenangan menentukan dugaan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 94 ayat (2) huruf (c) dan berwenang meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada.

Bentuk Pelanggaran Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Penetapan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur secara berbeda mengenai pelanggaran, sengketa, tindak pidana dan perselisihan dalam pemilu. Sebagaimana diatur dalam buku keempat undang-undang ini, terdapat tiga jenis masalah dalam pemilu yakni: pelanggaran pemilu, sengketa poses pemilu, perselisihan hasil pemilu.

Dapat dilihat bahwa dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, pelanggaran pemilu yang dimaksud terdiri atas pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu. Adapun sengketa proses pemilu berdasarkan Pasal 466 adalah meliputi sengketa yang terjadi antara peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Sedangkan kejahatan pemilu yang disebut dengan tindak pidana pemilu, diatur secara terpisah dalam buku kelima Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh DKPP. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Adapun tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁸

Pelanggaran pemilu dapat terjadi dalam berbagai bentuk, bisa pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, maupun pelanggaran kode etik

¹⁸Fajlurrahman Jurdi, *Op-Cit*, hlm: 234

penyelenggara pemilu. Kenyataannya, pelanggaran administrasi pemilu merupakan bentuk pelanggaran yang paling banyak terjadi dari pemilu ke pemilu.

1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggaraan pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh DKPP. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Adapun tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (LUBER-JURDIL)¹⁹

Merujuk pada ketentuan undang-undang, maka sumpah dan/atau janji penyelenggara pemilu merupakan dasar etik yang dijadikan pedoman bagi penyelenggara pemilu untuk menjalankan pemilu secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil (LUBER-JURDIL).

Adapun sumpah/janji anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu Luar Negeri sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota Bawaslu / Bawaslu Provinsi / Panwaslu Kabupaten/Kota / Panwaslu Kecamatan/Panwaslu Kelurahan/Desa/Panwaslu Luar Negeri dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman kepada Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pelanggaran Administrasi Pemilu

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.²⁰

Beberapa contoh pelanggaran administrasi pemilu adalah sebagai berikut: pemasangan alat peraga peserta kampanye, seperti poster, bendera, umbul-umbul, spanduk, dan lain-lain dipasang sembarangan. Dalam PKPU Nomor 23 Tahun 2018 pada pasal 31 dijelaskan dan melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan; disamping itu PKPU nomor 23 Tahun 2018 melarang penempatan alat peraga kampanye di jalan-jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol. Arak- arakan atau konvoi menuju dan meninggalkan lokasi kampanye, rapat umum dan pertemuan terbatas tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi sehingga tidak memiliki kesempatan

¹⁹Penanganan Pelanggaran Pemilu, Serial Demokrasi Elektoral, Buku 15, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm: 19

²⁰Lihat Pasal 253 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, dan lihat juga Pasal 460 UU No.7Tahun 2017 tentang Pemilu

untuk mengatur perjalanan konvoi.²¹

3. *Sengketa Proses Pemilu*

Selain sengketa antar peserta pemilu, terdapat pula sengketa antar peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Sengketa ini bisa terjadi dalam sekala:²²

Pertama, sengketa partai politik dan partai lokal dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Dalam hal ini kemungkinan adanya gesekan antara partai politik dan partai politik lokal dengan KPU dalam berbagai aspek dapat saja terjadi, karena KPU yang menentukan keikutsertaan partai politik, termasuk mekanisme pendaftaran calon anggota legislatif dari partai politik, tata cara kampanye, biaya kampanye, dan sebagainya.

Kedua, sengketa antara calon anggota DPD dengan KPU. Sengketa ini dapat timbul bilamana muncul kemungkinan kesalahan KPU dalam menyelenggarakan pemilu yang bisa merugikan kepentingan calon anggota DPD. Sebagaimana halnya partai politik, calon anggota DPD juga adalah peserta pemilu perseorangan yang mewakili daerah sebagaimana amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. *Tindak Pidana Pemilu*

Tindak pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu dan Panwaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Kasus-kasus tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, dilimpahkan ke sentra Penegakan Hukum Terpadu lalu diproses oleh kepolisian dan dilimpahkan ke pengadilan oleh kejaksaan. Hakim akan mengadili dan menghukum para tersangka sesuai dengan ketentuan pidana pemilu, berupa sanksi hukuman penjara atau denda.

Terhadap tindak pidana pemilu, maka penyelesaian sebagaimana lazimnya disebuah negara hukum yang belum memiliki pengadilan khusus pemilu, dilakukan oleh lembaga peradilan melalui rangkaian sistem *criminal justice system*. Artinya, pengadilan umum adalah upaya untuk menyelesaikan tindak pidana kepemiluan.

Kesimpulan

Kedudukan Bawaslu diklasifikasikan sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum adalah hasil penafsiran dari Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Kemudian secara atributif Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang sehingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum sehingga dalam *a quo* tersebut Bawaslu diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu menitik beratkan dan menggaris bawahi bahwa Bawaslu adalah bagian yang tak terpisahkan dari fungsi Penyelenggaraan Pemilu.

²¹Fajlurrahman Jurdi, *Op-Cit*, hlm: 238

²²Fajlurrahman Jurdi, *Op-Cit*, hlm: 239

Kewenangan Bawaslu dalam penanganan laporan pelanggaran penyelenggaraan pemilu diatur dalam ketentuan Undang-Undang Pemilu, pelanggaran pemilu yang dimaksud terdiri atas pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan pelanggaran administrasi pemilu. Adapun sengketa proses pemilu berdasarkan Pasal 466 adalah meliputi sengketa yang terjadi antara peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, kabupaten/kota. Sedangkan kejahatan pemilu yang disebut dengan tindak pidana pemilu, diatur secara terpisah dalam buku kelima Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

Penanganan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu belum berjalan efektif, sekalipun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu telah memberikan tugas, kewenangan dan fungsi bawaslu, namun masih bersifat sangat terbatas. Dapat disimpulkan bahwa penanganan pelanggaran pemilu tidak akan berjalan efektif bila lembaga yang diberi tugas untuk melakukannya tidak diberi cukup kewenangan untuk menegakkan hukum secara mandiri tanpa harus berkooedinasi dengan lembaga lain.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bagja, Rahmat dan Dayanto. 2020. *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur dan Teknis Pelaksanaan*. Jakarta: RajaGrafindoPersada.
- H. S. Salim. 2017. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Isra, Saldi dan Fahmi, Khairul. 2019. *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada.
- Jurdi, Fajlurrahman. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana.
- Mufti, Muslim dan Naafisah, Didah Durrotun. 2013. *Teori-Teori Demokrasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Munte, Herdi. 2020. *Pengantar Pelanggaran Dan Sengketa Hukum Pemilu (Teori Dan Praktek)*. Medan: Enam Media.
- Purnawan, Hendi. *Jumlah Penanganan Pelanggaran Pilkada 2020 Meningkat, Dewi Harap Pelapor Dilindungi Dari Teror*. melalui: www.Bawaslu.go.id. diakses tgl 8 April 2021 WIB.

Undang-Undang

- Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu

Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.