

**KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM  
(BAWASLU) PROVINSI DALAM PENANGANAN PELANGGARAN  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT PERATURAN  
PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA**

Fauzia Sholikhati Nurul Jannah, Ridham Priskap, Alamat Surel

[fauzia.snj@gmail.com](mailto:fauzia.snj@gmail.com)

**ABSTRACT**

*The implementation of Regional Head Elections is a mandate for a democratic country. In a rule of law democracy, principles of direct, general, clean, honest, and fair elections are upheld. Law Number 10 of 2016 on the Second Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning the Determination of Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors becoming Law, assigns tasks and authorities to the Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) in supervising and enforcing the law of regional head elections in order to realize direct, general, free, secret, and honest and fair elections. This research aims to determine the role of the General Election Supervisory Agency and to identify the ideal concept in handling violations of Regional Head Elections. There are several obstacles in the implementation of the General Election Supervisory Agency's authority, including conducting evaluations of the supervision of the implementation of elections and the process of receiving and following up on reports of election violations. These obstacles can be overcome by forming an ideal concept for handling violations of regional head elections by Badan Pengawas Pemilihan Umum. The research results show that the ideal concept for handling violations of regional head elections in the future is to grant greater authority to facilitate the Election Supervisory Agency in uncovering election violation events, including violations of administration, criminal, ethical codes, and other legal violations.*

*Keywords: Authority, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Law Enforcement*

**ABSTRAK**

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah merupakan amanah atas suatu negara yang berbentuk demokrasi. Demokrasi di negara hukum menganut prinsip langsung, umum, bersih, jujur dan adil. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang memberikan tugas dan wewenang kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam pengawasan dan penegakan hukum Pilkada demi mewujudkan Pilkada yang langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran Badan Pengawas Pemilihan Umum serta mengetahui konsep ideal dalam penanganan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. Terdapat beberapa hambatan dalam pelaksanaan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum, anatara lain terkait dengan melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dan dalam proses menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan. Hambatan-hambatan tersebut dapat diatasi dengan membentuk konsep ideal penanganan pelanggaran pemilihan kepala daerah oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum. Dari hasil penelitian dapat diperoleh bahwa konsep ideal penanganan pelanggaran pemilihan kepala daerah kedepan adalah diberikannya kewenangan yang lebih besar sehingga mempermudah Pengawas Pemilu untuk mengungkap peristiwa pelanggaran Pilkada yang terdiri dari pelanggaran Administrasi, Pelanggaran Pidana, Pelanggaran Kode Etik, dan Pelanggaran Hukum Lainnya.

Kata Kunci: Kewenangan, Badan pengawas Pemilihan Umum, Penegakkan Hukum

## A. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan kerangka kelembagaan baru sebagai upaya mewujudkan proses demokratisasi di daerah.<sup>1</sup> Artikel ini membahas mengenai kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi di Indonesia dalam menangani pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia. Pembahasan ini dilakukan untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis apakah proses penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi sudah sesuai dan ideal dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta melihat dari sisi lain juga seperti demografi, geografis, dan efektifitas penanganan. Kedudukan dari keberadaan (eksistensi) suatu lembaga negara lahir terkait langsung dengan kebutuhan primer dalam menjalankan organisasi negara dalam merealisasikan tujuan negara sesuai porsinya dan bukan untuk sekedar mengada-adakan lembaga negara, akan tetapi memang diperlukan sesuai dengan porsinya. Kehadiran lembaga negara menjadi landasan bagi penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca – Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010. Hlm. 183.

fungsi-fungsi negara, seperti pembuatan kebijakan, penerapan hukum, pelayanan publik, pengawasan, dan lain sebagainya.

Pada era reformasi, tantangan, dan desakan adanya penyelenggara Pemilu yang mandiri dan lepas dari intervensi pemerintahan santer dipermukaan. Pemilu pada tahun 1999 berlangsung di era reformasi, suatu periode transisi demokrasi dari otoriter menuju iklim politik terbuka. Pemilu yang didukung oleh paket Undang-undang Politik. Paket Undang-Undang yang berhasil direalisasikan pada 1999 ini yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Khusus penyelenggara Pemilu, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) diubah menjadi KPU yang berisi 48 (empat puluh delapan) wakil partai politik dan 5 (lima) wakil pemerintah. Hal itu dilakukan untuk merespon pemilu sebelumnya yang sangat didominasi oleh pemerintah.<sup>2</sup>

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh suatu lembaga nasional yang mandiri dan tetap yaitu Komisi Pemilihan Umum. Sejarah panjang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia memberikan pelajaran penting bagaimana agar setiap Pemilihan Kepala Daerah terus berjalan sesuai prinsipnya. Negara Hukum Pancasila yang diterapkan di Indonesia, di mana konsep negara hukum (*rule of law*) yang ditegaskan di dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang bersumber dari pokok-pokok pikiran pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana meletakkan Pancasila sebagai falsafah Negara Indonesia yang memiliki "posisi ganda" dalam sistem hukum nasional, yakni sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang memiliki fungsi konstitutif serta fungsi regulatif, dan berkedudukan sebagai sebuah norma dasar (*grundnorm*).<sup>3</sup> Kesatuan norma ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa rangkaian proses pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.<sup>4</sup>

Pasca kemerdekaan, ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam sejumlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-

---

<sup>2</sup> Gunawan Suswanto, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Erlangga, Jakarta, 2015, hlm.72.

<sup>3</sup> I Dewa Gede Atmadja *et.all.*, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 115.

<sup>4</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971, diterjemahkan oleh Raisul Muftaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusa Media, Bandung 2008, hlm. 179.

Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>5</sup>

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah merupakan amanah atas suatu negara yang berbentuk demokrasi. Demokrasi di negara hukum menganut prinsip langsung, umum, bersih, jujur dan adil. Ketentuan tersebut telah ada dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi “Kepala daerah dipilih secara demokratis”. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang berbunyi “Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

## **B. Pembahasan**

### **1. Pengaturan Kewenangan Bawaslu Provinsi Dalam Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Menurut Sistem Hukum Indonesia**

Dilihat dari berubahnya Undang-Undang kepemiluan hingga terbitnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Perpu ini kemudian diundangkan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang. Meskipun terjadi perubahan terhadap Undang-Undang Pilkada, secara normatif, tidak merubah status dan kewenangan Pengawas Pemilu secara substansial dan cenderung sama dengan kelembagaan sebelumnya. Secara historis, kehadiran Bawaslu diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pengawasan partisipatif masyarakat dengan memberikan penguatan berupa regulasi, anggaran, sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta kewenangan, dapat menjadikan pengawasan lebih tajam sehingga dapat menguak fakta hukum dan dapat ditindaklanjuti sesuai dengan

---

<sup>5</sup> Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 15.

mekanisme yang sudah ada. Muara dari itu semua adalah dapat memberikan efek jera dalam upaya untuk mengurangi potensi pelanggaran sesuai tujuan Bawaslu yaitu menegakkan keadilan pemilu.

Independensi kewenangan juga terasa dalam penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu. Dalam semua regulasi pasca reformasi, kelembagaan ini mengalami penguatan kewenangan, baik dari sisi pengawasa maupun penindakan pelanggaran dan regulasi. Hal tersebut terlihat dalam independensi penanganan pelanggaran dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Jenis-jenis pelanggaran ini jika dilihat dari sejarahnya tergantung dengan regulasi yang dibuat oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, baik oleh DPR maupun oleh Bawaslu sendiri yang menerbitkan peraturan teknis yaitu Peraturan Bawaslu (Perbawaslu). Seperti halnya dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang memayungi pelaksanaan Pilkada tahun 2007, dan tahun 2008. Seiring dengan berlakunya Undang-undang ini, nama resmi pilkada berubah menjadi pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kehadiran lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga *trias politica* mengalami perkembangan pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20 di negara-negara yang telah mapan berdemokrasi, seperti Amerika Serikat dan Perancis, begitu juga di Indonesia. Banyak istilah untuk menyebutkan jenis lembaga-lembaga baru tersebut, di antaranya adalah *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang apabila diterjemahkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia berarti institusi atau organ negara penunjang.<sup>6</sup>

Sistem demokrasi menjadi pilihan bagi sebagian besar negara di dunia dalam menjalankan tata negaranya. Salah satu standar terkait Pemilihan adalah adanya jaminan terhadap hak memberikan suara yang sama bagi setiap warga negara. Pengakuan secara konstitusional atau berdasarkan Undang-Undang terhadap hak pilih merupakan hal umum bagi negara-negara demokratis. Sehubungan dengan itu, kerangka hukum Pemilihan harus mampu memastikan memastikan semua warga Negara yang memenuhi persyaratan dijamin haknya memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam Pemilihan tanpa diskriminasi. Demokrasi muncul sebagai hasil dari tuntutan masyarakat Barat akan kesetaraan hak dan kedudukan yang sama dalam hukum. Sebelum deklarasi Amerika dan Perancis, terdapat kesenjangan dalam kedudukan warga di masyarakat dan dalam sistem hukum. Hal ini menyebabkan perlakuan yang berbeda terhadap masyarakat tergantung pada status sosialnya. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan

---

<sup>6</sup> Ahmad Basarah "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State'S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43. No. 1, 2014. hlm.2.

warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan yang prinsipnya didasarkan pada kekuasaan rakyat, dengan tiga unsur utama yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Konsep pemerintahan yang berasal dari rakyat menunjukkan bahwa pemerintah yang memiliki kekuasaan adalah pemerintah yang diakui dan didukung oleh masyarakat. Prinsip demokrasi yang paling penting ialah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat, bukannya ditangan penguasa.<sup>7</sup>

Dalam menjalankan tugasnya dalam penanganan pelanggaran, Bawaslu memiliki kewenangan sebagai berikut: Pertama, Bawaslu memiliki kewenangan untuk menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan. Kewenangan kedua adalah menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan, mengkaji laporan dan temuan tersebut, serta merekomendasikannya kepada pihak yang berwenang. Melalui proses kajian yang dilakukan, Bawaslu dapat menyimpulkan apakah dugaan pelanggaran tersebut memang merupakan pelanggaran, atau hanya pelanggaran administrasi yang tidak termasuk dalam kategori pelanggaran pidana.

Penambahan kewenangan dan fungsi Bawaslu ini akan menjadi sebuah *ius constituendum* dan akan menggantikan *ius constitutum*, dan hal ini akan mengarahkan kepada sebuah arah perbaikan sistem penegakan hukum Pemilihan Kepala Daerah yang selama ini berlaku di Indonesia, selain itu jika menilik kebelakang pada amanat reformasi, bahwa aturan atau hukum sangat diharapkan untuk dapat berperan membawa masyarakat kearah perubahan-perubahan yang dikehendaki, karena mengingat fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat merupakan sebuah perwujudan dari peran hukum sebagai "*a tool of social engineering*", maka hal inilah yang membukakan sebuah peluang besar untuk berlangsungnya perubahan hukum secara dinamis.<sup>8</sup>

Kewenangan selanjutnya ialah menyelesaikan sengketa pemilihan. Sengketa pemilihan adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilihan dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Keputusan Bawaslu atas sengketa pemilihan bersifat terakhir dan mengikat atau *final and binding*. Selanjutnya Bawaslu Provinsi juga memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi tentang penanganan pelanggaran. Salah satu standar terkait Pemilihan adalah adanya jaminan terhadap hak memberikan suara yang sama bagi

---

<sup>7</sup> Thoha, Miftah, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 56.

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 134-135.

setiap warga negara. Pengakuan secara konstitusional atau berdasarkan Undang-Undang terhadap hak pilih merupakan hal umum bagi negara-negara demokratis. Sehubungan dengan itu, kerangka hukum Pemilihan harus mampu memastikan memastikan semua warga Negara yang memenuhi persyaratan dijamin haknya memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam Pemilihan tanpa diskriminasi.

## **2. Penanganan Pelanggaran Pemilihan Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Kedudukan dari keberadaan (eksistensi) suatu lembaga negara lahir terkait langsung dengan kebutuhan primer dalam menjalankan organisasi negara dalam merealisasikan tujuan negara sesuai porsinya dan bukan untuk sekedar mengada-adakan lembaga negara, akan tetapi memang diperlukan sesuai dengan porsinya. Kehadiran lembaga negara menjadi landasan bagi penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, seperti pembuatan kebijakan, penerapan hukum, pelayanan publik, pengawasan, dan lain sebagainya.

Tugas dan wewenang Bawaslu pada Pasal 22B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

1. menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan Pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
2. menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkannya Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.
3. mengkoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
4. melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
5. menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;

6. memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang;
7. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
8. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
9. menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan
10. menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.

Dengan adanya lembaga negara yang berfungsi sesuai peran dan tanggung jawabnya, pemerintahan dapat berjalan secara efisien dan efektif dalam mencapai tujuan negara, memelihara stabilitas, menjaga keamanan, dan memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat.

Dalam sistem hukum ketatanegaraan kajian terhadap lembaga-lembaga negara merupakan bagian dari sistem politik negara dalam menjalankan pemerintahan negara yang lazimnya termuat dalam konstitusi negara dan keduanya tidak dapat dipisahkan.

Proses dalam mewujudkan keadilan Pemilihan yang dilakukan oleh bawaslu pada prinsipnya adalah menjaga keadilan Pemilihan. Dr. Abdullah Iskandar, S.H., M.H mengatakan: Dalam menjaga demokrasi agar tegak lurus sesuai dengan cita-citanya yaitu dengan menegakkan prinsip-prinsip penyelenggara pemilu itu sendiri yaitu dalam pasal 22E ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan, pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sesuai ketentuan tersebut, "adil" merupakan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemilu. Sehingga wujud keadilan tersebut adalah melaksanakan pengawasan sebagai upaya pencegahan pelanggaran dan melakukan penindakan sebagai upaya mewujudkan kepastian hukum.<sup>9</sup>

**Tabel Jenis Pelanggaran Pemilihan**

No	Jenis Pelanggaran	Pengertian	Contoh	Mekanisme
1	Pelanggaran	Pelanggaran	Seorang	Bawaslu/Bawaslu

<sup>9</sup> Abdullah Iskandar, S.H., M.H., Tim Ahli Penanganan Pelanggaran Bawaslu Republik Indonesia, Wawancara tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan, Jambi, Jum'at 20 Maret 2020.

	Administrasi Pemilihan	administrative Pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.	pejabat (yang diwajibkan cuti selama kampanye) ternyata belum mengajukan cuti pada saat kampanye.	provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota menerima dan memproses serta memutuskan pelanggaran administrasi Pemilihan dan memberikan rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota.
2	Tindak Pidana Pemilihan	Pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh Sentra Penegakkan Hukum terpadu (Gakkumdu) melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.	<i>Money politics</i>	Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota membahas laporan/temuan tindak pidana pemilihan di Sentra Gakkumdu selanjutnya dapat diteruskan ke penyidikan, penuntutan, dan persidangan.
3	Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan	Pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilihan merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berdasarkan sumpah dan/atau janji	Seorang anggota KPU ternyata masih aktif sebagai anggota salah satu partai saat sudah dilantik.	Pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota atau anggota Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota diperiksa dan diputus oleh

		sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara.		DKPP.
4	Pelanggaran Hukum Lainnya	Pelanggaran yang berkaitan dengan netralitas ASN, TNI, dan Polri.	Keterlibatan ASN dalam kampanye Calon Gubernur.	Bawaslu menerima laporan ataupun temuan yang selanjutnya akan diteruskan ke KASN sebagai pihak yang berwenang untuk memberikan sanksi.

**Tabel Data Pelanggaran Pilkada Tahun 2020**

PROVINSI	TEMUAN	LAPORAN	BUKAN PELANGGARAN	ADM	KODE ETIK	PIDANA	HUKUM LAIN
BABEL	26	8	11	13	2	1	7
NTT	114	30	34	19	13	2	77
BENGKULU	105	85	77	55	17	8	39
SULTENG	259	133	141	98	8	12	136
MALUT	305	97	159	10	17	24	197

<b>NTB</b>	<b>178</b>	<b>33</b>	<b>64</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>115</b>
<b>JATENG</b>	<b>240</b>	<b>81</b>	<b>96</b>	<b>132</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>81</b>
<b>GORONTA LO</b>	<b>50</b>	<b>39</b>	<b>52</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>11</b>
<b>SULUT</b>	<b>385</b>	<b>73</b>	<b>128</b>	<b>203</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>106</b>
<b>RIAU</b>	<b>78</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>33</b>
<b>JABAR</b>	<b>167</b>	<b>95</b>	<b>88</b>	<b>68</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>75</b>
<b>KALTIM</b>	<b>77</b>	<b>82</b>	<b>91</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>27</b>
<b>PAPUA</b>	<b>60</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>25</b>
<b>SUMSEL</b>	<b>35</b>	<b>60</b>	<b>54</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
<b>DIY</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>SULSEL</b>	<b>365</b>	<b>145</b>	<b>178</b>	<b>134</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>165</b>
<b>BALI</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
<b>KALSEL</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>22</b>
<b>JAMBI</b>	<b>59</b>	<b>53</b>	<b>44</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>33</b>
<b>LAMPUNG</b>	<b>367</b>	<b>71</b>	<b>97</b>	<b>267</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>54</b>
<b>SUMBAR</b>	<b>112</b>	<b>76</b>	<b>90</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>58</b>
<b>PAPUA BARAT</b>	<b>79</b>	<b>111</b>	<b>120</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>38</b>
<b>MALUKU</b>	<b>20</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
<b>SUMUT</b>	<b>181</b>	<b>217</b>	<b>197</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>13</b>	<b>41</b>
<b>KEPRI</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>12</b>

<b>KALTARA</b>	<b>58</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
<b>BANTEN</b>	<b>59</b>	<b>103</b>	<b>109</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>25</b>
<b>SULTRA</b>	<b>132</b>	<b>52</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>128</b>
<b>SULBAR</b>	<b>122</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>28</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>77</b>
<b>KALBAR</b>	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>54</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>37</b>
<b>KALTENG</b>	<b>38</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>20</b>
<b>JATIM</b>	<b>505</b>	<b>169</b>	<b>154</b>	<b>422</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>69</b>
<b>Jumlah</b>	<b>4.351</b>	<b>2.119</b>	<b>2.553</b>	<b>1.802</b>	<b>391</b>	<b>226</b>	<b>1,740</b>

Sumber : Bawaslu RI, Tahun 2020.

### **3. Penanganan Pelanggaran Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, bupati dan Walikota menjadi Undang-undang disahkan oleh Presiden pada tanggal 1 Juli 2016. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 2016 setelah diundangkan oleh Menkumham Yosona H. Laoly dan ditempatkan dalam Undang-undang Nomor. 10 LN 2016/No. 130 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2016 Nomor 130. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang mengatur tentang;

1. Tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi;
2. Penegasan terkait pemaknaan atas nomenklaturpetahan untuk menghindari multitafsir dalam implementasinya;
3. Pengaturan mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan dapat didukunh melalui Anggaran

- Pendapatan dan belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku;
4. Penyederhanaan sengketa proses pada setiap tahapan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota agar kesertakan pencoblosan maupun pelantikan dapat terjamin;
  5. Pentepatan mengenai waktu pemungutan suara untuk pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, bupati dan Wakil Bupati, dan Waliko dan Wakil Walikota pada tahun 2020 dan 2024;
  6. Pengaturan mengenai pelantikanserentak Gebernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik secra serentak oleh Presiden di Ibukota Negara;
  7. Pengaturan tentang sanksi yang jelas bagi yang melakukan politik uang (money politic) dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota ; dan
  8. Pengaturan terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota Dan Wakil Walikota yang diberhentikan.

Undang-Undang ini memuat beberapa pasal tentang penanganan Pelanggaran Pemilihan yaitu terdapat pada Pasal 22B huruf i yaitu berbunyi “menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran pemilihan”, sementara pada Pasal 22B huruf j Bawaslu menindaklanjuti rekomendasi/putusan dari Bawaslu Provinsi yang ada dibawahnya. Adapun tugas Bawaslu dalam pengawasan diatur dalam Pasal 22C adalah sebagai berikut. Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan wajib:

1. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
2. menyampaikan semua informasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
3. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
4. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penanganan Pelanggaran dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 ini diatur dengan Perbawaslu tentang penanganan pelanggaran, yaitu Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota. Dilihat dari ketentuan

menimbang, Perbawaslu ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 135 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 tahun yang terakhir kali direvisi dengan Undang-Undang 6 Nomor 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di masa Pandemi Covid-19. Beberapa poin penting dalam Undang-Undang tersebut adalah menjelaskan mengenai protocol kesehatan, penyesuaian tahapan, kampanye elektronik, penggunaan teknologi, dan pemindaan pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah di Masa Pandemi Covid-19 memberikan landasan hukum yang mengatur pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan memperhatikan situasi dan kondisi pandemi. Hal ini bertujuan untuk menjaga kesehatan dan keselamatan masyarakat, sambil tetap menjalankan prinsip-prinsip demokrasi dalam proses pemilihan.

**Tabel Penanganan Pelanggaran dalam Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017**

No	Perihal	Keterangan
1	Penemu	Pengawas Pemilu
2	Waktu temuan	7 hari sejak diketahui/ ditemukan dugaan pelanggaran
3	Tindak lanjut (penelitian) temuan	Ditindaklanjuti apabila terdapat dugaan pelanggaran dalam pleno dalam form A.1
4	Pelapor	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih;</li> <li>2. Pemantau Pemilu;</li> <li>3. Peserta Pemilihan Umum</li> </ol>
5	Waktu pelaporan	Laporan dugaan pelanggaran pemilihan disampaikan kepada Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Provinsi, atau Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/ Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan.
6	Hari	Hari kalender (1x24 jam)
7	Bentuk laporan	Laporan disampaikan secara langsung ke sekretariat Bawaslu.
8	Tindak lanjut (penelitian) laporan	<p>Dikaji untuk meneliti keterpenuhan syarat materil dan syarat formil, namun tidak dijelaskan berapa lama waktu melakukan penelitian syarat tersebut.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Syarat Formil; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identitas Pelapor;</li> <li>• Identitas terlapor</li> <li>• Tidak melebihi batas waktu pelaporan</li> </ul> </li> </ol>

		<p>yaitu 7 (tujuh) hari sejak diketahui/dilaporkan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kesesuaian tanda tangan pelapor dengan KTP.</li> </ul> <p>2. Syarat materil:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peristiwa dan uraian kejadian;</li> <li>• Waktu dan tempat kejadian;</li> <li>• Saksi-saksi yang mengetahui peristiwa tersebut; dan</li> <li>• Barang bukti yang mungkin diperoleh atau diketahui.</li> </ul> <p>Jika laporan tidak lengkap, maka pengawas memberi tahu pelapor agar segera dilengkapi. Jika laporan lengkap laporan langsung diregister.</p> <p>Terhadap laporan yang tidak lengkap dijadikan informasi awal untuk ditelusuri dengan mekanisme temuan.</p>
9	Kajian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meneliti apakah terdapat pelanggaran atau tidak dan diteruskan ke instansi yang berwenang jika terdapat pelanggaran.</li> <li>• Kajian bersifat rahasia hingga diumumkan.</li> </ul>
10	Waktu penanganan	3 (tiga) hari dan dapat diperpanjang 2 (dua) hari jika diperlukan
11	Jenis pelanggaran	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelanggaran pidana pemilihan;</li> <li>2. Pelanggaran administrasi Pemilihan;</li> <li>3. Pelanggaran kode etik; dan</li> <li>4. Pelanggaran hukum lainnya</li> </ol>
12	Penerusan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelanggaran pidana Pemilihan ke Polri;</li> <li>• Pelanggaran administrasi Pemilihan ke KPU sesuai tingkatan;</li> <li>• Pelanggaran kode etik ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP);</li> </ul> <p>Pelanggaran huku lainnya ke instansi yang berwenang.</p>
13	Hasil penanganan	Penanganan laporan pelanggaran disampaikan kepada pelapor dan diumumkan di Sekretariat Bawaslu.

Berdasarkan analisis terhadap konsep Penegakan Hukum menurut ahli hukum Soerjono Soekanto dalam buku tentang faktor tegaknya hukum,

terdapat 5 (lima) hal indikator tegaknya hukum yaitu Hukum itu sendiri, Penegak hukum, Sarana dan prasarana, budaya dan masyarakat.<sup>10</sup>

1) Hukum itu sendiri;

Sebenarnya terdapat banyak kekurangan dalam prinsip *Enforcer of Law* oleh Bawaslu. Hal tersebut dapat dilihat dari setiap penanganan pelanggaran dalam Pilkada. Lebih spesifik yaitu dalam hal penyidikan dan pengupayaan saksi dan terlapor untuk hadir dalam memberikan keterangan oleh Bawaslu. Dalam penanganan tindak Pidana, masa penyidikan hanya berlaku selama 14 (empat belas) hari. Akibatnya terdapat banyak kasus yang mana saksi dan terlapor melarikan diri saat tahapan penyidikan tersebut sehingga tidak mungkin Bawaslu melalui Gakkumdu dapat menaikkan status penyidikan ke Penuntutan di Kejaksaan. Hal tersebut lemah karena terdapat kekosongan hukum dalam Undang-undang Pemilu, bagitupun dengan Pilkada. Hal yang tidak kalah penting dan yang paling utama adalah dalam hal pelanggaran Administrasi Pemilu yaitu pelanggaran Politik uang terdapat perbedaan defenisi antara pelanggaran TSM antara Pemilu dan Pilkada. Jika pada Pemilu TSM yang dimaksud yaitu menggunakan wewenang yang sewenang wenang oleh incumbet, yang dilakukan secara TSM, sementara pada Pilkada tidak mengenal indikator tersebut melainkan hanya politik uang yang ditentukan peristiwanya terjadi di 50% + 1 wilayah pemilihan. Sehingga sangat sulit sekali membuktikan peristiwa *Money Politik*. Demikian juga dengan Mahar politik, ketiadaan kewenangan Penyadapan tidak akan mungkin bahkan tidak ada satu perkarapun yang mampu mengungkap praktek politik transaksional dalam pemberian rekomendasi partai kepada pasangan calon kepala daerah.

2) Penegak Hukum;

Penegak hukum adalah kelompok individu atau lembaga yang memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan menerapkan hukum dalam suatu negara atau yurisdiksi tertentu. Mereka memiliki peran penting dalam menjaga ketertiban, keamanan, dan keadilan dalam masyarakat. Dari sisi aparat penegak hukum, Bawaslu menyadari betul bahwa terdapat kekurangan dalam upaya penegakan hukumnya. Hal tersebut seperti penyidik dan penuntut masih tidak mengantor di Sentra Gakkumdu yang ada pada Bawaslu dan masih diberikan ruang untuk menangani proses hukum pada lembaga organik masing-masing seperti kepolisian masih berkantor di intansinya begitupun dengan jaksa juga mengantor di kejaksaan negeri masing-masing. Idealnya saat telah diberi kewenangan sebagai Tim sentra Gakkumdu, penyidik dan penuntut wajib berkantor di sentra Gakkumdu Bawaslu.

---

<sup>10</sup> Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Bandung, 2013, hlm. 27.

- 3) Sarana dan prasarana;  
Penegakan hukum yang baik akan terlaksana jika ditopang oleh sumber daya anggaran yang memadai, tanpa hal tersebut tentu saja proses dan jalannya penanganan pelanggaran tersendat. Hal tersebut selalu disuarakan oleh penyidik pada saat rakornas penanganan pelanggaran yang mengusulkan agar penanganan perkara di Bawaslu sama dengan di penyidikan yaitu diberikan honorarium setiap perkara, bukan honorarium setiap bulan. Hal tersebut tentu saja sulit dikabulkan mengingat memang anggaran yang diberikan oleh APBN sangat terbatas. Idealnya memang diberikan perperkara honorarium dalam penindakan pelanggaran agar ada motivasi yang baik dalam penanganan pelanggaran Pemilu.
- 4) Budaya;  
Sama halnya dengan teori kekuasaan, maka setiap yang bertarung dalam hal ini merebutkan jabatan eksekutif, dan legislatif, tentu saja ingin memenangkan pertarungan dengan segala cara seperti teori yang dikemukakan Machievalli yaitu menghalalkan segala cara untuk mendapatkan kekuasaan.
- 5) Masyarakat.  
Perihal penanganan pelanggaran Kode etik dan Hukum Lainnya, Bawaslu tidak memiliki kewenangan dalam menangani mengingat hal tersebut adalah kewenangan dari lembaga DKPP dan KASN. Celaknya para pelaku pelanggar sering mepersoalkan dengan tidak hadir dan mangkir dari panggilan. Hal ini mengakibatkan kajian yang dibuat Bawaslu dalam keadaan tanpa keterangan saksi dan terlapor (*in absentia*) sehingga sangat lemah untuk melakukan pembuktian dan rekomendasi pelanggaran sehingga berakhir dengan tidak ada pelanggaran.

#### **4. Konsep Ideal Penanganan Pelanggaran Pemilihan Oleh Bawaslu**

Dalam penanganan pelanggaran Pemilihan, Ratna Dewi Pettalolo telah melakukan analisa tentang konsep penanganan pelanggaran Pemilihan yaitu sebagai berikut:

1. Kewenangan Bawaslu dalam Penindakan Pelanggaran Pemilihan;
2. Karakteristik laporan Pelanggaran Pemilihan;
3. Seperti apa penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan; dan
4. Bagaimana Penindakan Pidana Pemilihan.<sup>11</sup>

Asas kepastian hukum diperlukan untuk tercapainya konsep ideal dalam penanganan pelanggaran Pemilihan yang mengutamakan unsur-

---

<sup>11</sup> Ratna Dewi Pettalolo, *Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Bawaslu RI, Jakarta, 2019, hlm. 35.

unsur landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, keadilan, kebijakan penyelenggara Negara/ penyelenggara pemerintahan. ehingga konsep yang disebutkan oleh Dewi, akan sama diterapkan dengan konsep penanganan pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah yang memiliki regulasi diatur oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada.

Undang-Undang Pilkada hanya bersifat rekomendasi yang diberikan kepada Komisi Pemilihan Umum secara berjenjang. Seperti yang tertuang dalam Pasal 138 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang berikut:

Pelanggaran administrasi Pemilihan adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan.

Dalam Undang-Undang Pilkada ini juga tidak terdapat tentang bagaimana cara menangani pelanggaran administrasi selain dengan melakukan kajian, sehingga hasil kajian tersebutlah yang berisi rekomendasi yang diberikan kepada KPU jika terdapat pelanggaran terhadap tata cara dan mekanisme pemilihan. Pasal 139 Undang-Undang Pilkada Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil penanganan pelanggaran sesuai dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan. Selain itu, terhadap rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu, KPU wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Persoalan kemudian muncul yaitu adanya rekomendasi yang tidak dilaksanakan oleh KPU terkait rekomendasi yang diberikan oleh Bawaslu dikarenakan terdapat regulasi yang mengatur bahwa KPU memiliki kewenangan mengkaji kembali rekomendasi dari Bawaslu.

Hal tersebut wajar terjadi, karena pada Pemilihan tahun 2020 terdapat berlaku surutnya suatu peraturan Pemilihan yang telah diubah dan harus kembali menjadi alas suatu pemilihan kepala daerah seperti Undang-Undang Pemilu dalam Pilkada yang telah sempurna kembali kepada Undang-Undang Pilkada sebelum adanya perubahan. Anggota

Bawaslu Provinsi Jambi saat itu, Wein Arifin mengatakan bahwa hal tersebut disebabkan karena belum adanya unifikasi regulasi dalam Pemilu dan Pilkada, sehingga kedua perhelatan demokrasi diatur oleh dua regulasi yang berbeda yang mana Pilkada 2020 harus menggunakan Undang-Undang Pilkada tahun 2016, sementara pada Pemilu 2019 telah terjadi suatu penyempurnaan, namun pada fase Pilkada tidak dapat diterapkan Undang-Undang Pemilu, karena beda konteks demokrasinya.<sup>12</sup>

Faktor penting penguatan Bawaslu adalah adanya keinginan penguatan bawaslu ini tentu saja dilatarbelakangi karena ingin Pemilihan yang akan datang adalah sebuah Pemilihan yang betul-betul berkualitas, artinya bisa dijamin segala sesuatunya menjadi sangat terukur, dimana penyelenggaraan pemilihan umum mengacu pada aturan-aturan landasan hukum penyelenggaraan Pemilu, undang-undang Pemilu, serta undang-undang terkait lainnya, di mana tidak ada lagi ada aturan yang tidak bisa dilaksanakan. Di dalam perjalanannya, Bawaslu diharapkan memberikan sebuah terobosan-terobosan baru dalam hal penegakan hukum Pemilihan dalam penyelenggara Pemilihan di Indonesia, sehingga dapat memperlihatkan adanya sebuah efektifitas dari kehadiran lembaga ini dalam hal menegakkan hukum penyelenggara Pemilihan, guna menjamin kualitas penyelenggara yang memiliki integritas, akuntabilitas, dan profesionalitas.

#### **a. Melakukan Evaluasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan**

Evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) melibatkan beberapa langkah yang dilakukan secara khusus oleh lembaga tersebut. Berikut adalah langkah-langkah yang umum dilakukan dalam evaluasi pengawasan pemilihan oleh Bawaslu:

1. **Memeriksa Kepatuhan Terhadap Peraturan:** Bawaslu akan menganalisis dan memeriksa apakah penyelenggara pemilihan telah mematuhi peraturan dan pedoman yang berlaku. Ini termasuk memeriksa kepatuhan terhadap undang-undang pemilihan, peraturan Bawaslu, dan aturan penyelenggaraan pemilihan lainnya.
2. **Mengamati Kegiatan Pengawasan:** Bawaslu akan melakukan pemantauan dan pengawasan langsung terhadap berbagai tahapan pemilihan, termasuk pendaftaran pemilih, kampanye, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Pengawasan ini dilakukan untuk memastikan integritas dan keadilan dalam proses pemilihan.
3. **Evaluasi Kinerja Bawaslu Daerah:** Bawaslu juga akan melakukan evaluasi terhadap kinerja Bawaslu di tingkat daerah, termasuk koordinasi, pengawasan, penanganan pelanggaran, dan

---

<sup>12</sup> Wein Arifin, *Menegakkan Keadilan Pemilu*, Bawaslu Provinsi Jambi, Jambi, 2019, hlm.32.

penyelesaian sengketa. Evaluasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa Bawaslu daerah menjalankan tugasnya dengan baik dan efektif.

4. Menyelidiki Pelanggaran dan Sengketa: Bawaslu akan menyelidiki pelanggaran yang dilaporkan atau ditemukan selama pemilihan. Ini mencakup melihat keluhan yang diajukan oleh pemilih, peserta pemilihan, atau pihak lain terkait pelanggaran aturan pemilihan. Bawaslu juga akan menangani sengketa pemilihan dan memastikan penyelesaiannya secara adil dan tepat waktu.
5. Memeriksa Kegiatan Pascapemilihan: Setelah pemilihan selesai, Bawaslu akan mengevaluasi kegiatan pascapemilihan, termasuk pelaporan keuangan, evaluasi terhadap kerja sama dengan lembaga terkait, dan langkah-langkah yang diambil untuk meningkatkan proses pemilihan di masa depan.
6. Melaporkan Temuan dan Rekomendasi: Bawaslu akan menyusun laporan yang mencakup temuan pengawasan dan rekomendasi untuk perbaikan sistem pemilihan. Laporan ini akan disampaikan kepada pihak-pihak terkait, seperti lembaga penyelenggara pemilihan, lembaga pemantau independen, dan mungkin juga kepada publik.

Evaluasi pengawasan pemilihan oleh Bawaslu harus dilakukan secara independen, netral, dan profesional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan integritas, transparansi, dan keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan. Laporan dan rekomendasi yang dihasilkan dari evaluasi ini akan menjadi pedoman bagi penyelenggara pemilihan untuk meningkatkan proses pemilihan di masa depan. Evaluasi terhadap pengawasan pemilihan oleh Bawaslu secara berkala sangat penting untuk terus meningkatkan kinerja lembaga ini dan memastikan integritas dan kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilihan. Peran Bawaslu dalam mengawasi pemilihan menjadi kunci untuk menjaga integritas demokrasi dan keadilan dalam sistem politik suatu negara.

Selain faktor-faktor di atas peran lintas lembaga juga sangat penting untuk tercapainya asas Pemilihan yang luberjurdil. Dalam kenyataannya ketidaknetralan ASN sudah menjadi hal yang biasa di waktu sekarang ini. Perihal penegakkan hukum dan reformasi birokrasi, dilibatkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Adapun instansi terkait, meliputi seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Kriteria keberhasilannya adalah terciptanya pengawasan internal pemerintah yang independen, objektif, dan berintegritas.

Peran Kemendagri dalam Pemilihan serentak di antaranya penguatan regulasi netralitas ASN serta pemantauan dan evaluasi netralitas ASN dalam Pemilihan. Dalam Pemilihan 2020 yang lalu

dapat ditemukan adanya oligarki serta politisasi birokrasi berupa kampanye terselubung. Salah satu indikator terwujudnya Pemilihan berkualitas adalah netralitas ASN di daerah (tidak melanggar kode etik). Khusus untuk Pilkada 2020 lalu sudah terbit Surat Keputusan Bersama 5 kementerian/lembaga, yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN), Bawaslu, Kemendagri, kemenpan-RB, dan KASN tentang pengawasan netralitas ASN. Pembentukan SKB ini ditujukan sebagai daya paksa bagi ASN yang telah melanggar asas netralitas. Selain itu Bawaslu sudah bekerja sama dengan Polri dan Jaksa demi kelancaran pesta demokrasi dengan pembentukan Sentra Penegakkan Hukum Terpadu yang sudah berjalan hingga saat ini.

#### **b. Menerima Dan Menindaklanjuti Laporan Atas Tindakan Pelanggaran Pemilihan**

Menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) seharusnya mengikuti prosedur berikut:

1. **Penerimaan Laporan:** Bawaslu harus menerima laporan yang diajukan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan atau informasi mengenai tindakan pelanggaran pemilihan. Laporan tersebut dapat diajukan oleh peserta pemilihan, masyarakat umum, atau pihak terkait lainnya. Penerimaan laporan pemilihan oleh Bawaslu merupakan langkah awal yang penting dalam menangani dugaan pelanggaran pemilihan. Hal ini memungkinkan masyarakat atau pihak terkait untuk melaporkan dugaan pelanggaran, sehingga Bawaslu dapat melakukan tindakan selanjutnya untuk menegakkan integritas dan keadilan dalam pemilihan.
2. **Pemeriksaan Awal:** Setelah menerima laporan, Bawaslu melakukan pemeriksaan awal terhadap laporan tersebut. Pemeriksaan awal bertujuan untuk memastikan bahwa laporan tersebut memenuhi syarat formal dan substansial, serta relevan dengan tindakan pelanggaran pemilihan. Pemeriksaan awal merupakan langkah penting dalam menangani dugaan pelanggaran pemilihan umum. Melalui pemeriksaan awal ini, Bawaslu dapat menentukan apakah dugaan pelanggaran tersebut perlu ditindaklanjuti dengan tahapan penyelidikan yang lebih lanjut atau tidak.
3. **Penyelidikan:** Jika laporan terbukti memenuhi syarat, Bawaslu melakukan penyelidikan lebih lanjut terhadap dugaan pelanggaran pemilihan. Penyelidikan dilakukan dengan mengumpulkan bukti-bukti, memeriksa saksi-saksi, dan melakukan verifikasi terhadap informasi yang ada.
4. **Penetapan Status Pelanggaran:** Setelah penyelidikan selesai, Bawaslu menetapkan status pelanggaran berdasarkan temuan-

temuan yang ditemukan selama proses penyelidikan. Status pelanggaran dapat berupa tidak terbukti, terbukti sebagian, atau terbukti sepenuhnya.

5. Penindakan: Jika pelanggaran terbukti, Bawaslu melakukan tindakan penindakan sesuai dengan kewenangannya. Tindakan tersebut dapat berupa peringatan, sanksi administratif, penghentian sementara hak politik, atau pemutusan hubungan calon terhadap partai politik. Bawaslu juga dapat merekomendasikan penuntutan pidana kepada lembaga penegak hukum jika ditemukan bukti pidana yang cukup.
6. Penyelesaian Sengketa: Bawaslu juga bertanggung jawab untuk menyelesaikan sengketa yang timbul akibat pelanggaran pemilihan. Proses penyelesaian sengketa dapat melalui mediasi, upaya rekonsiliasi, atau melalui sidang pengadilan.
7. Pelaporan dan Publikasi: Bawaslu wajib membuat laporan mengenai proses penanganan pelanggaran pemilihan yang dilakukan. Laporan ini harus bersifat transparan dan dapat diakses oleh masyarakat. Bawaslu juga dapat melakukan publikasi mengenai temuan-temuan pelanggaran pemilihan untuk memberikan informasi kepada publik. Melalui pelaporan dan publikasi yang transparan, Bawaslu berperan dalam memberikan informasi kepada publik mengenai integritas pemilihan umum, membangun kepercayaan publik, dan memastikan proses pemilihan berjalan secara adil dan jujur.

### **C. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, artikel ini dapat diambil kesimpulan yaitu:

1. Undang-Undang Pilkada masih terdapat banyak kekurangan dan kekosongan norma dalam penanganan pelanggaran. Hambatan dalam menjalani regulasi Penanganan Pelanggaran baik itu hambatan teknis dan non teknis (norma). Hambatan tersebut terklasifikasikan dalam 3 (tiga) hal yaitu dilihat dari peran serta masyarakat, penyelenggaraan, dan materi muatan (norma). Adapun hambatan dilihat dari peran serta masyarakat dalam pelaksanaan Pemilihan 2020 adalah sebagai berikut:
  - a. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran.
  - b. Norma yang multitafsir.
  - c. Sulitnya menemukan alat bukti dugaan pelanggaran yang bersumber dari laporan masyarakat.
  - d. Belum adanya jaminan keamanan bagi saksi yang memberikan keterangan dalam mengungkap pelanggaran.

- e. Tidak adanya wewenang Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota untuk upaya paksa.
2. Upaya mengatasi permasalahan Pemilihan menjadi landas pijak pentingnya penguatan kedudukan dan kewenangan kelembagaan pengawas. Adapun konsep ideal Penanganan Pelanggaran yaitu diberikannya penguatan kewenangan dalam penanganan pelanggaran pada Pilkada serta penghilangan Pasal Pidana dalam sanksi yang sifatnya ringan. Harus dilakukannya perubahan regulasi terkait dengan pelanggaran Pidana dan lebih mengutamakan sanksi administrasi. Hal tersebut dipikir penting karena tujuan dari Pemilihan adalah menghasilkan pemimpin dan meminimalisir pelanggaran dengan memperbanyak pengawasan. Selain itu praktik penanganan pelanggaran administratif Pemilihan mendapat proporsi jumlah yang besar dari jumlah total temuan dan laporan. Hal ini menjadi bukti bahwa masyarakat dan peserta Pemilihan meyakini jika Bawaslu dapat menjadi lembaga terpercaya menjadi *elections dispute resolution*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Artikel/ Buku/ Jurnal/ Wawancara

Abdullah Iskandar, S.H., M.H., Tim Ahli Penanganan Pelanggaran Bawaslu Republik Indonesia, Wawancara tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan, Jambi, Jum'at 20 Maret 2020.

Ahmad Basarah "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43. No. 1, 2014.

Gunawan Suswanto, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Erlangga, Jakarta, 2015, hlm.72.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971,  
*diterjemahkan oleh Raisul Muftaqien, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusa Media, Bandung 2008, hlm. 179.

I Dewa Gede Atmadja *et.all.*, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca – Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 56.

Ratna Dewi Pettalolo, *Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Bawaslu RI, Jakarta, 2019.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 134-135.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Bandung, 2013.

Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.

Wein Arifin, *Menegakkan Keadilan Pemilu*, Bawaslu Provinsi Jambi, Jambi, 2019.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penundaan Pemilihan Kepala Daerah.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.