

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Penegakan Hukum

#### 1. Pengertian

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti dari kata penegakan adalah proses, cara, perbuatan menegakan, maka penegakan hukum dapat diartikan proses dan cara menegakan hukum tersebut.

Asshiddiqie berpendapat penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara ([www.Jimly.Com](http://www.Jimly.Com))

*Raharjo, S berpendapat apabila kita berbicara mengenai penegakan hukum, maka pada hakikatnya kita berbicara mengenai penegakan ide-ide serta konsep-konsep yang abstrak, maka dapat dirumuskan bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan, proses perwujudan inilah yang merupakan hakikatnya dari penegakan hukum (Yulianto,2020:29).*

*Soekanto, S menegaskan bahwa secara konseptual, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Yulianto, 2020:33).*

Bayubroto, R. J (2009:42), mengutip pendapat Mertokusumo, yang mengatakan:

*“hukum harus ditegakan agar hukum menjadi kenyataan, dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, pertama kepastian hukum (rechtssicherheit), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakan (fiat justitia et pereat mundus). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Kedua kemanfaatan (zweckmassigkeit), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga keadilan (gerechtigheit), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistic dan tidak menyamaratakan.”*

Beberapa definisi penegakan hukum yang disampaikan oleh para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penegakan hukum adalah proses dan tata cara menegakan hukum yang berlaku dan harus memperhatikan kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.

## 2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Di Indonesia masih sering terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum yang terjadi, contohnya pada pelanggaran yang terjadi pada saat Pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bantul. Sehingga berdasarkan hal tersebut penegakan hukum dapat berjalan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut (Balitbangkumham Press, 2018:9):

- 1) Faktor hukumnya sendiri
- 2) Faktor penegak hukum (pembentuk maupun penerap hukum)
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- 4) Faktor masyarakat, yakni masyarakat di mana hukum tersebut diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan karsa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Jika masih terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum, terutama pelanggaran hukum yang terjadi di Pemilihan umum kepala daerah, faktor-faktor diatas biasa menjadi indikator untuk mngetehai penyebab terjadinya pelanggaran pemilu tersebut.

## **B. Pemilihan Umum Kepala Daerah**

### **1. Pengerian Pemilu**

Ketentuan umum Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang dimaksud dengan Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undnag Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahfud (2012:60), dalam bukunya mengatakan Pemilihan Umum berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politiku-politikus”

yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan.

## 2. Perkembangan Pemilihan Umum di Indonesia

Proses perubahan UUD 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. MPR yang pada mulanya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi (Mulyosudarmo, 2004:3).

Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa: “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat*”. Dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang tidak dapat dibantah. Kata “*Kerakyatan*” dan “*Kedaulatan di tangan rakyat*” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat. Dalam hubungan antara rakyat dengan kekuasaan negara dalam hubungan sehari-hari, ada dua teori yang lazim dikembangkan, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dan teori demokrasi tidak langsung (*representative*

*democracy*). Artinya kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dimana rakyat lah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya. Namun, di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, bentuk semacam ini hampir tidak lagi dapat dilakukan. Karena itu yang lebih populer dewasa ini adalah ajaran demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, terutama pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Kata “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian ditafsirkan atau dimaknai oleh pemerintah dan DPR menjadi “dipilih secara langsung”. Hal ini sudah termuat dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Walaupun pada perjalanannya hingga terbitnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dalam ranah penyelesaian

sengketa hasil penghitungan suara yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA) yang kemudian dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dan tentunya UUD 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, baik yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) maupun yang dilaksanakan secara tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy*) melalui lembaga perwakilan rakyat. Perlu diingat bahwa hukum adalah perlindungan kepentingan manusia, hukum adalah untuk manusia, sehingga “*governance not by man but by law*” tidak boleh diartikan bahwa manusianya pasif sama sekali dan menjadi budak hukum (Mertokusumo, 2010:26). oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk pada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan undang-undang dasar.

Demokrasi sebagai sistem pemerintah dari rakyat, dalam arti rakyat sebagai asal mula kekuasaan negara sehingga rakyat harus ikut serta dalam pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita (Kelan M,S, 2010:181). Maka rakyat memiliki kesempatan 5 (lima) tahun sekali untuk ikut secara langsung berdemokrasi menggunakan hak pilihnya

(direct democracy) pada pemilihan kepala daerah. Dan perihal pemilihan kepala daerah juga sudah diakomodir dalam konstitusi negara republik Indonesia.

Berdasarkan pada Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dikatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Yang berarti pemilihan tersebut harus dilakukan dengan cara yang demokratis, yang menjamin kedaulatan rakyat, seperti dipilih secara langsung atau dengan cara lain sesuai dengan keistimewaan atau kekhususan daerah yang diatur dengan undang-undang, tetapi tetap kedaulatan ada di tangan rakyat (Sekretariat Jendral MPR RI, 2018:124). Ketentuan tersebut sangat jelas menggambarkan prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia dan diakomodir dalam konstitusi negara Indonesia, dimana cara semua warga negara Indonesia telah dijamin untuk memilih dan dipilih, dalam proses memilih maka, warga negara menggunakan haknya sebagai warga negara, sedangkan dalam konteks mencalonkan diri untuk dipilih maka proses yang harus dilalui dengan menggunakan kendaraan partai politik (Rusdi, 2020:227).

Mahfud (2012:93), dalam bukunya mengatakan:kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi yaitu:

- 1) *“Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (liberty).*

- 2) *Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis.*
- 3) *Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.”*

Bagir Manan mencatat juga pendapat Kelsen yang menyatakan, kerakyatan itu bisa juga ada di dalam negara yang pemerintahnya sentralis, tetapi adanya desentralis lebih demokratis daripada sentralis (Mahfud 2012:93).

Pemilihan umum (pemilu) diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Pada awalnya dalam isi ayat (2) pasal tersebut hanya mengatur tentang pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). namun tepat 3 (tiga) tahun setelah pemilu tahun 2004, atas Inisiatif DPR RI menyusun dan bersama pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (PEMILU), dan 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 undang-undang tersebut sudah mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dan diatur pula mengenai penyelenggara pemilihan umum



yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang dikenal sekarang ini dengan sebutan KPU. dimana ada Komisi Pemilihan Umum, Komisis Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota). Selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (PEMILU), juga diatur Badan Pengawas Pemilihan Umum atau yang sudah kita kenal pada masa sekarang ini dengan sebutan BAWASLU.

### 3. **Badan Pengawas Pemilihan Umum**

Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dimana kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang (Sunarto, 2016:158)

Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan legislatif juga memiliki fungsi untuk pengawasan. Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatakan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sehingga fungsi pengawasan sudah tidak asing bagi negara kita karena sudah termuat dalam kinsitusi negara kita.

Montesquieu mengemukakan tentang kekuasaan negara, dalam perjalanannya juga terdapat lembaga negara yang bersifat Independen,

contohnya dalam hal Pemilihan Umum ada Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bertugas sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah (Pilkada) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang bertugas untuk mengawasi proses penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan umum Kepala Daerah (pilkada).

Penulis dalam penelitian ini hanya berfokus kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) saja, maka berikut uraian tinjauan terkait Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu):

1. Pengertian Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Ketentuan umum Pasal 1 angka 10 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 menyatakan Badan pengawas pemilihan umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Badan Penyelenggara Pemilihan Umum (KPU) juga dibentuk badan pengawasan yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu, selain itu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan penyelenggara bersama dengan Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu) juga berperan pada pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada).

2. Kedudukan Bawaslu

Bagian ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang pemilihan umum menyatakan bawaslu berkedudukan, sebagai berikut:

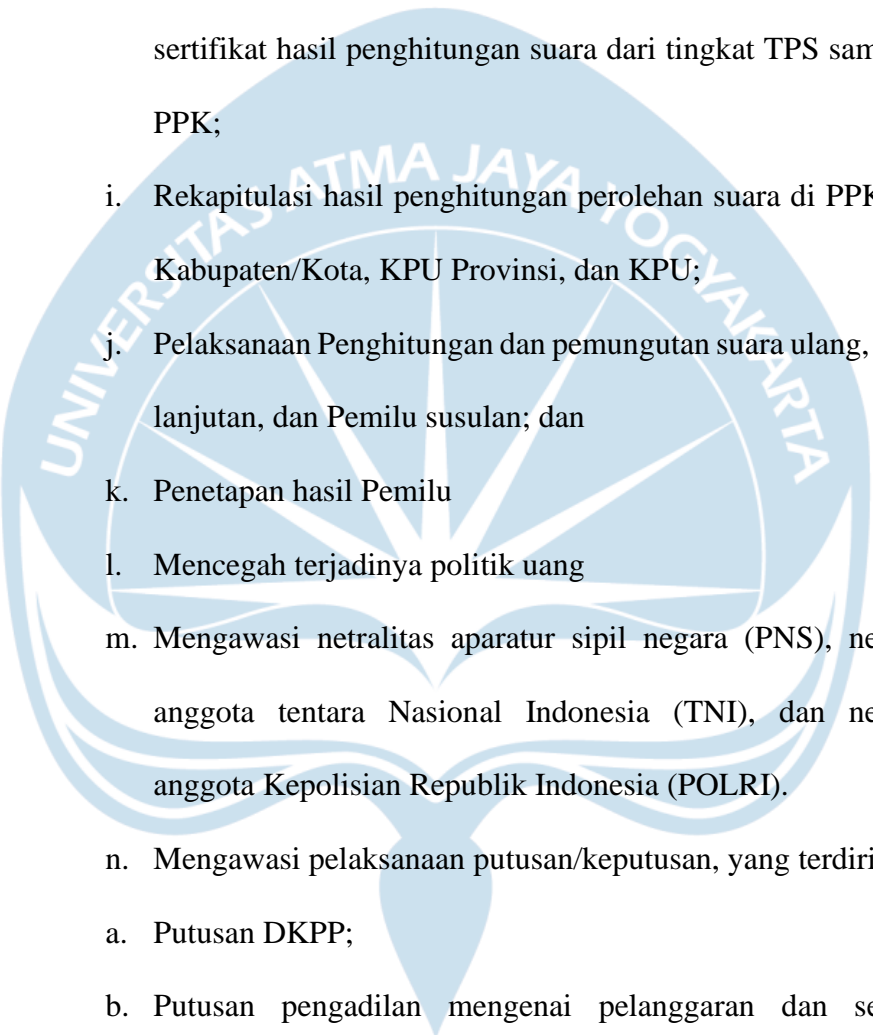
- a) Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi
  - b) Badan Pengawas pemilu Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota.
  - c) Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang selanjutnya disebut Panwaslu Kecamatan adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kecamatan atau nama lain.
  - d) Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa yang selanjutnya disebut Pawaslu Kelurahan/Desa adalah petugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di kelurahan/desa atau nama lain.
  - e) Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri yang selanjutnya disebut Panwaslu LN adalah petugas yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.
3. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Bgian ketiga Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan tugas, wewenang dan

kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai berikut:

1. Tugas Bawaslu

- 1) Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan
- 2) Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu.
- 3) Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu; perencanaan pengadaan logistik oleh KPU; sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
  - a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
  - b. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota;
  - c. Penetapan Peserta Pemilu;
  - d. Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;

- 
- f. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - g. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
  - h. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampak ke PPK;
  - i. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  - j. Pelaksanaan Penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  - k. Penetapan hasil Pemilu
  - l. Mencegah terjadinya politik uang
  - m. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara (PNS), netralitas anggota tentara Nasional Indonesia (TNI), dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI).
  - n. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
    - a. Putusan DKPP;
    - b. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
    - c. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
    - d. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
    - e. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional

Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

- f. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- g. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- h. Mengelola, memelihara, dan merawat asrip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- j. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU;
- k. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 94 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas;

- a) Mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu;
- b) Mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemilu;
- c) Berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait;
- d) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Pasal 94 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:

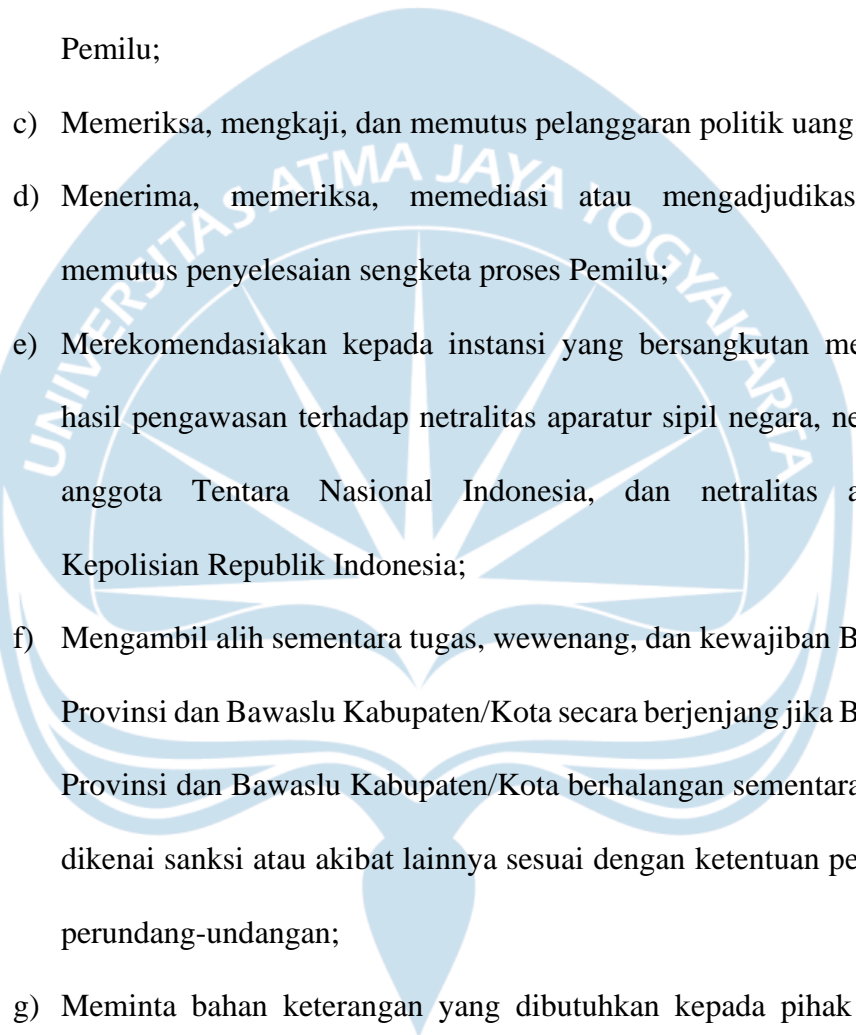
- a) Menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;
- b) Menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;
- c) Menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu;
- d) Memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

Pasal 94 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:

- a) Menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- b) Memverifikasi secara normal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- c) Melakukan mediasi antar pihak yang bersangkutan;
- d) Melakukan proses adudikasi sengketa proses Pemilu;
- e) Memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

## 2. Kewenangan Bawaslu

Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Bawaslu berwenang untuk:

- 
- 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 mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
  - e) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, 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 merekomendasi 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 LN;
- j) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN;
- k) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Bawaslu

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Bawaslu berkewajiban untuk:

- a) Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c) Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d) Mengawasi pemukhtahiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Sebagaimana yang tertuang pada Pasal 95 huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang (*Money Politics*). Sedangkan pada Pasal 103 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Bawaslu Kabupaten/Kota tidak ada diatur mengenai penggaran politik uang. Dan pada Pasal 30 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undnag-Undang, bahwa tidak ada ditulis kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang (*Money Politics*).

Terkait dengan pelanggaran politik uang (*Money Politics*), sebagaimana fakta yang telah disampaikan penulis pada bagian sebelumnya, pelanggaran politik uang juga terjadi pada tingkat Kabupaten/Kota, dimana pada Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Bantul Tahun 2020 yang lalu, diketahui bahwa salah satu pasangan calon dengan nomor pasangan 02 (nol dua) melakukan pelanggaran politik uang (*Money Politics*), video pemberian uang tersebut beredar luas dimasyarakat Kabupaten Bantul pada waktu itu. Namun laporan tersebut dihentikan karena

permasalahan waktu dan Bawaslu Kabupaten Bantul beda pendapat dengan Polri dan Jaksa didalam pembahasan pada Sentra Gakkumdu.

Penulis akhirnya memiliki sebuah pertanyaan sebelum melakukan penelitian pada proposal penelitian ini “apa mungkin Bawaslu bersama dengan Sentra Gakkumdu berbeda pendapat mengenai politik uang (*Money Politics*) yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon nomor urut 2 pada Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Bantul Tahun 2020, dikarenakan hukum yang belum jelas mengenai penanganan pelanggaran politik uang (*Money Politics*)”, maka untuk menjawab pertanyaan tersebut pada penelitian tesis ini penulis ingin menjawab pertanyaan tersebut.

#### **D. Politik Uang (*Money Politics*)**

Politik uang (*Money Politic*) dalam Bahasa Indonesia adalah suap, arti suap dalam buku kamus besar Bahasa Indonesia adalah uang sogok. Sedangkan pengertian politik uang oleh Sabilal Rosyad (Suwandi, 2015;8), dikatakan politik uang (*Money politics*) merupakan pemberian dari kandidat baik berupa uang ataupun barang dan iming-iming janji terhadap perilaku memilih atau massa atau masyarakat yang mempunyai hak pilih untuk mencapai tujuan pendek dari pada kandidat yang berupa kemenangan pada saat pemilu.

Politik uang sangat sering terdengar pada masa Pemilihan umum yang dilakukan oleh pasangan calon, sebagai sarana pasangan calon untuk mempengaruhi masyarakat untuk memilih pasangan yang melakukan praktik politik uang (*money politics*). Tidak hanya pada saat Pemilu (Pemilu

Presiden, Pemilu Legislatif), bahkan pada saat Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) praktik politik uang (*money politics*) juga kerap terjadi.

Pasal 93 huruf e Undnag-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disinggung salah satu tugas bawaslu adalah mencegah terjadinya praktik Politik Uang (*Money Politics*). Namun demikian sangat di sayangkan dibagian penjelasan Undang-Undang *a quo* tidak dijelaskan dengan sebaik mungkin pengertian politik uang dengan jelas. Sehingga penulis mencari dari sumber lain mengenai pengertian atau definisi politik uang (*Money Politics*). Namun dalam Pasal 286 huruf j Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dikatakan bahwa pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau pemilih.

Sesuai dengan yang dikatakan dalam Pasal 286 huruf j Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tersebut, maka penulis menyimpulkan pengertian politik uang (*money politics*) adalah uang yang diberikan untuk mempengaruhi penyelenggara dan/atau pemilih.

#### **E. Landasan Teori**

Gijssels (Mertokusumo, 2011:87) berpendapat bahwa:

*Teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang menganalisis secara kritis dalam perspektif interdisipliner, pelbagai aspek perwujudan (fenomena) hukum secara tersendiri atau menyeluruh baik dalam konsepsi teoritis maupun dalam pelaksanaan praktis dengan tujuan memperoleh*

*pengetahuan yang lebih baik dan uraian yang lebih jelas tentang bahan-bahan yuridis.*

Teori hukum sangat diperlukan untuk memperjelas cara pandang penulis dalam penelitian ini, oleh karena itu penulis menggunakan beberapa teori dalam penelitian ini, yakni:

#### 1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum atau dikenal dalam dunia hukum *Reschtsstaat* dan ada yang menyebut *Rule Of Law*, sudah tidak asing lagi di telinga masyarakat, dimana Indonesia merupakan negara hukum, yaitu hukum ditempatkan dikedudukan tertinggi di dalam negara kita, dapat kita lihat Indonesia memiliki kekuasaan kehakiman yang bebas dan diakuinya hak asasi manusia di dalam konstitusi kita.

Ada 2 tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Alberth Venn Dicey. Unsur-unsur negara hukum ada 4 yang penting dalam sebuah negara yang taat terhadap hukum antara lain (Jitmau, 2009: 23):

- 1) Hak-Hak Asasi Manusia
- 2) Pemisahan/Pembagian kekuasaan
- 3) Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan-perundang-undangan yang telah ada
- 4) Adanya peradilan Administrasi Negara yang berdiri sendiri.

Unsur negara hukum menurut Alberth Venn Dicey mewakili dari kalangan ahli hukum *Anglo Saxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur negara hukum *The Rule Of Law* yaitu:

- 1) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan dihukum jika melanggar hukum.
- 2) Bahwa setiap orang sama dihadapan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara
- 3) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Ada banyak yang membedakan antara *Rechtstaat* dan *Rule Of Law*, namun penerapan konsep *Rule Of Law* diperlukan untuk membuat konsep negara hukum/*Rechtstaat* menjadi lebih dinamis dan mampu menghadapi dinamika perubahan masyarakat. Dan tujuan utama dari penerapan *Rule Of Law* adalah pembatasan kekuasaan otoritas dan pengurangan kewajiban-kewajiban warga negara (Likadja, J.A, 2015:85).

## 2. Teori Independensi

Teori independensi tidak lepas dari pembagian kekuasaan (*Trias Politica*). Dalam bukunya Rusdi (2020, hal.239) mengatakan:

*“Tiga cabang kekuasaan yang digagas Montesqieu yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, merupakan suatu upaya yang belum tuntas karena pada tiga cabang kekuasaan tersebutseringkali memunculkan banyak masalah baru. Misalnya, dengan munculnya lembaga-lembaga negara di Indonesia saat ini telah diatur mengenai sengketa kewenangan lembaga negara yang penyelesaiannya hanya dapat diselesaikan oleh lembaga negara yang bernama “Mahkamah Konstitusi”. Bahkan ketiga cabang kekuasaan tersebut dalam perkembangannya justru masih dianggap kurang, maka*

*kemudian dibuatlah lembaga independen yang tidak masuk dalam tiga cabang kekuasaan tersebut diantaranya, Bank Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lain sebagainya.”*

Asshiddiqie (sebagaimana dikutip Arliman, 2020) berpendapat bahwa dari segi hierarki lembaga atau organ negara dapat dibedakan kedalam tiga lapis:

- 1) Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, atau seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945, contohnya: Lembaga Kepresidenan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksaan Keuangan.
- 2) Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Polisi Republik Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum dan Bank Indonesia, lembaga-lembaga tersebut ada ada yang mendapatkan kewenagannya dari UUD 1945 dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang.
- 3) Organ lapisan ketiga adalah lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang contohnya: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi,

Komisi Perlindungan Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan lain-lainnya.

Tujuan di bentuknya lembaga independen di Indonesia menurut Nurtjahjo (sebagaimana dikutip Arliman, 2020) karena dua hal yaitu, karena adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya dan adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

### 3. Teori Pengawasan

#### 1) Pengertian Pengawasan

Kata ‘pengawasan’ dalam kehidupan sehari-hari sudah tidak asing lagi di telinga masyarakat, namun terdapat berbagai macam definisi dan perlu adanya batasan definisi pengawasan yang dimaksud. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa.

Bagir Manan (sebagaimana dikutip Jamilus, 2017), berpendapat memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol, kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan, sedangkan pengendalian bertalian dengan arahan.



Pendapat Muchsan (sebagaimana dikutip Indarwati, M, 2013) bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).

## 2) Jenis-Jenis Pengawasan

Berdasarkan penelitiannya Indarwati, M. (2013:2), dipaparkan ada 2 (dua) jenis pengawasan Preventif dan pengawasan Refresif:

### a) Pengawasan Preventif

Arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu jangan sampai terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.... yang berarti Bawaslu sebagai lembaga pengawas proses pemilihan umum bertugas untuk mengawasi lembaga pelaksana yaitu KPU untuk tidak menyalahi aturan-aturan yang ditetapkan oleh Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### b) Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan

yang telah ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu, saat terjadinya pelanggaran pemilihan umum yang dilakukan oleh pasangan calon, Bawaslu dapat memberikan sanksi berupa pembatalan sebagai pasangan calon dengan memberikan rekomendasi kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Penegakan hukum adalah proses dan tata cara menegakan hukum yang berlaku dan harus memperhatikan kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.

#### **E. Batasan Konsep**

1. Penegakan hukum adalah proses dan tata cara menegakan hukum yang berlaku dan harus memperhatikan kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.
2. Bawaslu adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai pengawas terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
3. Pilkada adalah Pemilihan Umum Kepala Daerah Gubernur/wakil Gubernur, Wali kota/Wakil Wali Kota dan Bupati/Wakil Bupati dalam 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.
4. Pilkada Serentak adalah proses pemilihan Kepala Daerah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Wali

Kota/Wakil Wali Kota secara langsung oleh rakyat, yang dilakukan secara bersamaan bagi semua kepala daerah yang berakhir masa jabatannya di tahun yang sama.

5. *Money Politics* adalah politik uang (*money politics*) adalah uang yang diberikan untuk mempengaruhi penyelenggara dan/atau pemilih.

