

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Pemilihan Umum (Pemilu)**

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu 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-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup> Pemilu dipandang sebagai sarana dimana preferensi rakyat diartikulasikan untuk memilih pemimpin, baik legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) maupun eksekutif (presiden – wakil presiden dan kepala daerah). Di Indonesia semenjak Pemilu tahun 2004, Pemilu diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yaitu : Pemilu legislatif (Pileg), Pemilu presiden-wakil presiden (Pilpres), dan Pemilu kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada).<sup>2</sup> Pemilu memiliki tujuan yang telah dijelaskan pada pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang bertujuan untuk:

- a. memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b. mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu;

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat (1)

<sup>2</sup> Drs. Gotfridus Goris Seran, *Kamus Pemilu Populer: Kosakata Umum, Pengalaman Indonesia dan Negara Lain*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hal. 483

- d. memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan
- e. mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Fungsi Pemilu, menurut Aurel Croissant,<sup>3</sup> dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis, yaitu: (a) Fungsi Keterwakilan (*Representativeness*), dalam arti kelompok-kelompok masyarakat memiliki perwakilan ditinjau dari aspek geografis, fungsional dan deskriptif. (b) Fungsi Integrasi, dalam arti terciptanya penerimaan partai terhadap partai lain dan masyarakat terhadap partai. (c) Fungsi Mayoritas yang cukup besar untuk menjamin stabilitas pemerintahan dan kemampuannya untuk memerintah (*governability*).

Ramlan Surbakti<sup>4</sup> menekankan tiga hal pokok dalam fungsi Pemilu. *Pertama*: Pemilu menjadi mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. *Kedua*: Pemilu menjadi mekanisme untuk memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. *Ketiga*: Pemilu menjadi sarana untuk memobilisasi dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

---

<sup>3</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu, Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 4-5

<sup>4</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hal. 181-182

Maka dapat disimpulkan bahwa tujuan Pemilu adalah sebagai sarana menyalurkan aspirasi masyarakat sebagai wujud pelaksanaan demokrasi sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Asas pemilihan umum telah diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum bahwa “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Adapun penjelasan terkait asas-asas tersebut adalah:

- a. Langsung, artinya Pemilih berhak memberikan suara secara langsung tanpa perantara;
- b. Umum, artinya Semua warga negara yang memenuhi persyaratan berhak mengikuti pemilihan umu;
- c. Bebas, artinya setiap warga negara bebas memilih tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun;
- d. Rahasia, artinya dalam memberikan suara pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dengan jalan apa pun;
- e. Jujur, artinya setiap penyelenggara, pemilih, peserta, aparat pemerintahan, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Adil, artinya setiap pemilih dan peserta mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga penyelenggara Pemilu tersebut memiliki tugas masing-masing dalam menyelenggarakan Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah NKRI dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

#### B. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam Bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, tidak ada kegiatan lain diluar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.<sup>5</sup>

Bahasa yang sederhana, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah diambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan MelekatI*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hal. 17

<sup>6</sup> Rosidy Ero Ha, *Organisasi dan Managemen*, Bandung, 1984, hal. 126

Menurut George R. Terry mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan menurut T. Hani Handoko adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai dimana hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Menurut Sarwoto, Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.<sup>7</sup>

Sementara menurut Siagian menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Soemardjo, Pengawasan adalah suatu bentuk pengamatan yang pada umumnya dilakukan secara menyeluruh, dengan jalan mengadakan perbandingan antara yang dikonstatir dan yang seharusnya dilaksanakan atau terjadi.<sup>8</sup>

Maka dari pengertian pengawasan diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu pengamatan dari hasil perencanaan yang telah dilakukan demi mencapai tujuan organisasi.

---

<sup>7</sup> Victor M. Sitomorang., *Organisasi dan Manajemen*, hal.18

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 20.

Konsep pengawasan adalah konsekuensi dari berdirinya sebuah Negara yang menganut sistem demokrasi, guna mengawasi jalannya pemerintahan yang ideal sesuai kehendak rakyatnya. Konsep pengawasan diharapkan dapat memberikan masukan-masukan terhadap pemerintah untuk membenahi diri guna menjalankan amanat penderitaan rakyat. Pemilu sebagai proses perpindahan kekuasaan dari pemegang kekuasaan yang terdahulu ke pemegang kekuasaan yang akan datang haruslah diawasi, agar proses tersebut menjadi tertib dan tetap berada di koridor hukum. Pengawasan yang dimaksud bukan hanya sekedar bertujuan menjaga stabilitas politik semata, tapi juga untuk mendapatkan seorang pemimpin (*leader*) yang diharapkan masyarakat sehingga dapat menjalankan amanat penderitaan rakyat Indonesia.<sup>9</sup>

Dalam menjalankan pengawasan Pemilu, dibutuhkan lembaga pengawasan yang kredibel dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sehingga dapat mengantisipasi segala bentuk kecurangan yang akan terjadi. Dalam pasal 17 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang PEMILU di sebutkan “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Bawaslu sebagai pengawas Pemilu yang bersifat tetap, Menurut UU Nomor 7 Tahun 2017, mekanisme pengawasan Pemilu ini dipilah menjadi dua periode, yaitu pengawasan pada masa persiapan dan pengawasan saat pelaksanaan tahapan Pemilu. Pengawasan persiapan penyelenggaraan Pemilu terdiri atas:

---

<sup>9</sup> Deny Wahyu Sapuro, “Tugas, Wewenang dan Fungsi Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dalam Pengawasan Pemilu di Jawa Barat Berdasarkan dengan Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu”, *Skripsi*, (Pasudan: Universitas Pasudan, 2018), hal. 26

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;

Sementara yang termasuk dalam periode pengawasan pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu adalah:

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 Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. pelaksanaan 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 perhitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
9. rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara di PPK, KPU kabupaten/kota, KPU Provinsi, dan KPU;

10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan

11. penetapan hasil Pemilu;<sup>10</sup>

Selain itu Bawaslu juga memiliki tugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu, meskipun Bawaslu dalam memiliki tugas yang harus dijalankan Bawaslu juga mempunyai wewenang seperti berikut:

1. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengarah mengenai Pemilu;
2. memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
3. memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang;
4. menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
5. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas apparatus sipil negara, netralitas TNI, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
6. 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 lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 93



7. 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;
8. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan;
9. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN;
10. mengangkat, membina dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota dan anggota Panwaslu LN; dan
11. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

### C. Administrasi Pemilu

Administrasi adalah sesuatu kegiatan yang harus dilengkapi oleh peserta dalam berkompetisi, seperti halnya peserta Pemilu. Peserta Pemilu harus melengkapi administrasi yang telah ditentukan demi memenuhi persyaratan sebagai calon Pemilu. Administrasi berasal dari bahasa Latin: *ad* = intensif dan *ministrare* = melayani, membantu, memenuhi. Administrasi merujuk pada kegiatan atau usaha untuk membantu, melayani, mengarahkan atau mengatur semua kegiatan di dalam mencapai suatu tujuan.

Administrasi berasal dari bahasa latin, yaitu *administrare*. Ridwan HR mengartikan administrasi sebagai:

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, Pasal 95

1. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan administrasi;
2. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan;
3. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan;
4. Kegiatan kantor dan tata usaha.

Menurut George Terry administrasi adalah pengendalian, dan pengorganisasian kerja, serta mobilisasi mereka yang menerapkannya untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Menurut Sondang P. Siagian administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antar dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah dicapai.

Menurut Ulbert administrasi adalah didefinisikan sebagai persiapan sistematis dan pencatatan data dan informasi baik secara internal maupun eksternal untuk tujuan memberikan informasi dan membuatnya lebih mudah untuk memulihkan sebagian atau seluruhnya.

Administrasi dapat diartikan secara sempit dan secara luas. Dalam arti sempit, administrasi merupakan semua kegiatan tulis-menulis, catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-mengetik serta penyimpanan, dan pengurusan hal-hal yang bersifat teknis ketatausahaan semata-mata. Sedangkan administrasi dalam arti luas adalah proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Di atas telah dijelaskan tentang pengertian Pemilu, Pemilu 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-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka, administrasi adalah suatu tahap terkait tulis menulis demi mencapai tujuan yang telah di rencanakan sebagai memenuhi prosedural. Jadi administrasi pemilu adalah tahapan terkait tulis menulis, informasi, serta ketentuan yang dijadikan sebagai memenuhi prosedur persyaratan dalam pelaksanaan sarana kedaulatan rakyat.

Adapun tahapan pemilihan umum yang telah dijelaskan dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Umum) :

1. Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu;
2. Pemutakhiran data Pemilih dan Penyusunan daftar, Pemilih;
3. Penetapan Peserta Pemilu;
4. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah Pemilihan;
5. Pencalonan Presiden dan wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
6. Masa kampanye Pemilu;
7. Masa tenang;

8. Pemungutan dan penghitungan suara
9. Penetapan hasil Pemilu dan;
10. Pengucapan sumpah/janji Presiden dan wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Adapun persyaratan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota:

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Warga Negara Indonesia;
3. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
4. Terdaftar sebagai pemilih;
5. Sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba;
6. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

#### D. Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu

Pelanggaran administratif Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tidak diberi definisi ataupun cakupan. Pada Pasal 460 ayat (1) dinyatakan bahwa pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Ayat (2) dari pasal ini memberikan

penegasan bahwa pelanggaran administratif tersebut tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik. Contoh pelanggaran administratif tersebut misalnya; tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan dll. Tahapan yang sangat rentan terjadinya pelanggaran adalah pada tahapan kampanye. Kampanye adalah kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon. Para pasangan calon ini dapat membentuk tim kampanye yang membantu penyelenggaraan kampanye serta bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis penyelenggaraan kampanye.

Bentuk pelanggaran administrasi yang seringkali terjadi di antaranya adalah Daftar Pemilih Sementara (DPS) tidak diumumkan, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang tidak akurat, ketidaksesuaian berkas syarat pencalonan, kesalahan dalam pemasangan alat peraga kampanye, dan surat undangan pemilih yang tidak dibagi. Pelanggaran administratif Pemilu ini hanya disebutkan pelanggarannya saja (yakni pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu) serta tidak disebutkan siapa subjek pelanggarannya. Tata cara, prosedur atau mekanisme di tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu sangat luas dan banyak di dalam Undang-Undang Pemilu ini. Jadi pelanggaran administrasi Pemilu tidak hanya dapat terjadi pada peserta calon Pemilu namun bisa terjadi pada KPU maupun Bawaslu.

Terdapat empat putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu yakni:

- a. Perbaiki administrasi terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan
- d. Sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu.<sup>12</sup>

Penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu ini adalah bahwa di antara sanksi administratif yang dipandang sangat serius adalah pembatalan sebagai calon anggota. Pasal 463 ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu.<sup>13</sup> Keputusan KPU tersebut dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.<sup>14</sup>

Telah dijelaskan pada Pasal 463 ayat 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 untuk para pihak yang dijatuhi oleh putusan tentang pembatalan pencalonan

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, Pasal 461 Ayat (6)

<sup>13</sup> *Ibid.*, Pasal 463 Ayat (3)

<sup>14</sup> *Ibid.*, Pasal 463 Ayat (4)

dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan. Putusan Mahkamah Agung ini bersifat final dan mengikat.<sup>15</sup> Berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu di Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 04 tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

Dijelaskan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 18 tentang Pelanggaran Administratif Pemilu terkait siapa saja Pelapor dan Terlapor. Pelapor dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM yaitu :

- a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih;
- b. Peserta Pemilu; dan atau
- c. Pemantau Pemilu.

Sedangkan yang disebut Terlapor dibagi menjadi dua yaitu Terlapor dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM. Terlapor dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu yaitu:

- a. Calon anggota DPR;
- b. Calon anggota DPD;
- c. Calon anggota DPRD Provinsi;
- d. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Pasangan calon;

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, Pasal 463 Ayat (8)

f. Tim Kampanye;

g. Penyelenggara Pemilu;

Terlapor dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM yaitu;

a. Calon anggota DPR;

b. Calon anggota DPD;

c. Calon anggota DPRD Provinsi;

d. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan / atau

e. Pasangan calon.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu telah dijelaskan dalam Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum :

1. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan memutuskan pelanggaran administratif Pemilu;
2. Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang;
3. Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupten/Kota harus dilakukan secara terbuka;
4. Dalam hal diperlukan sesuai kebutuhan tindak lanjut penanganan pelanggaran Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi;
5. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berupa:



- a. Perbaiki administrasi terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan
- d. Sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu.

Laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu harus memenuhi syarat formil dan materil. Syarat formil harus memuat :

- a. Identitas Pelapor yang terdiri atas nama, alamat, nomor telepon dan fotokopi KTP dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil setempat;
- b. Identitas terlapor terdiri atas nama, alamat dan kedudukan atau status dalam penyelenggaraan Pemilu;

Syarat materil harus memuat:

- a. Objek pelanggaran yang dilaporkan, beserta waktu peristiwa, tempat peristiwa, saksi, bukti lainnya dan riwayat/uraian peristiwa;
- b. Hal yang diminta untuk diputuskan.

Setelah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengeluarkan putusannya, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti paling lama 3 hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan.

#### E. Kajian Fiqih *Siyasah*

Fiqih *siyasah* adalah bagian dari fiqih muamalah yang sangat dinamis dan berkembang secara cepat. Garis besar fiqih *siyasah* meliputi *siyasah dusturiyah*

(konstitusi dan ketatanegaraan), *siyasah* dauliyah (hubungan luar negeri dan diplomasi internasional), *siyasah* maliyyah (sistem moneter negara), *siyasah* idariyah (hukum administrasi negara), *siyasah* harbiyah (hukum perang), dan *siyasah* qadhaiyyah (hukum peradilan).<sup>16</sup> Namun kadang kala ada pakar yang merincinya hingga menjadi delapan bidang *siyasah* seperti TM. Hasbi Ash Shiddiqy dalam buku Pengantar *Siyasah* Syar'iyah.

Dalam *fiqh siyasah*, Islam memiliki pandangan tersendiri mengenai Panitia Pengawas Pemilu. Hal ini dikenal dengan Wilayah *Al-Hisbah*, yakni berasal dari kata *al-Wila'yah* yang berarti kekuasaan atau kewenangan. *Al-Hisbah* adalah suatu tugas keagamaan dengan misi untuk melakukan amar ma'ruf nahi munkar, menyuruh orang melakukan kebaikan dan mencegah orang melakukan perbuatan buruk. Sedangkan tugas dari *al-Muhtasib* adalah mengawasi berlakunya undang-undang dan adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorang pun.<sup>17</sup> Wilayah *al-Hisbah* adalah lembaga yang setiap hari menumbuhkan kesadaran syariat Islam dan mengawasi pelaksanaannya dalam masyarakat. Di samping wilayah *al-Hisbah* bertugas mengawasi, menyadarkan dan membina. Wilayah *al-Hisbah* juga mempunyai wewenang menjatuhkan hukuman kepada orang yang terbukti melanggar syariat. Ulama *fiqh* menetapkan bahwa setiap pelanggaran kasus *al-Hisbah* dikenai hukuman ta'zir, yaitu hukuman yang tidak ditentukan jenis, kadar dan jumlahnya oleh syara', tetapi diserahkan sepenuhnya kepada penegak hukum (*al-Muhtasib*) untuk memilih hukuman yang sesuai bagi pelaku pelanggaran.

---

<sup>16</sup>Al-Mawardiy, dalam *Al-Ahkamal Sulthaniyah*, Ibnu Taimiyah dalam *Al Siyasah al Syar'iyah*, dan Abdul Wahab Khallaf dalam *Al Siyasah al Syar'iyah*

<sup>17</sup> Dewan Redaksi Ensiklopedia Islam, *Ensiklopedi Hukum Islam*, hal. 1939

Hukuman yang diambil oleh *al-Muhtasib* bisa berupa teguran, kecaman, pelurusan dengan paksa (*taghyir bi al-yad*), ancaman penjara dan pengusiran dari kota *al-Muhtasib* diharuskan untuk memilih sanksi terberat hanya apabila sanksi yang lebih ringan tidak efektif atau tampaknya tidak berpengaruh terhadap orang yang dihukum.<sup>18</sup> Oleh sebab itu, para *al-Muhtasib* bebas memilih hukuman bagi pelanggar *al-Hisbah*, mulai dari hukuman yang lebih ringan sampau hukuman terberat misalnya peringatan, ancaman, ajakan, celaan nama baik mempertimbangkan bahwa dengan hukuman itu pelanggar bisa dijera dan tidak mengulangi perbuatannya.<sup>19</sup> Dalam kajian ini penulis menggunakan prinsip yakni prinsip ketaatan rakyat dan kepastian hukum terhadap penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu.

#### 1. Ketaatan Rakyat

Sistem demokrasi yang berbasis pada keadilan, kesetaraan, kebebasan, dan pengawasan rakyat, secara sistematis menumbuhkan keberanian di kalangan umat supaya menasehati dan mengkritisi pemimpin.<sup>20</sup> Dalam alam demokrasi, suatu pemerintahan dibangun berdasarkan teori kontrak sosial, yaitu perjanjian antara pemerintah sebagai penyelenggara negara dan masyarakat. Para pencetus teori ini, seperti Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean Jacques R., bersepakat meski mereka berangkat dari titik yang berbeda bahwa pada mulanya, masyarakat mengadakan kesepakatan untuk membentuk komunitas politik demi terciptanya kehidupan yang harmonis.

---

<sup>18</sup> Ibnu Taimiyah

<sup>19</sup> Dewan Redaksi Ensiklopedia Islam, *Ibid*, Hal. 1941

<sup>20</sup> K.H., Afifuddin Muhajir, *Fiqih Tata Negara*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), hal. 112.

Dalam sejarah pemerintahan Islam, kontrak sosial antara pemerintah dan rakyat dikenal dengan istilah baiat. Yaitu, janji setia rakyat bahwa mereka akan selalu *sam'an wa tha'atan* (patuh) kepada pemerintah sepanjang bukan persoalan maksiat. Di samping itu, pemerintah juga berjanji akan menegakkan keadilan, menjunjung tinggi hukum, dan berjalan sesuai dengan ketentuan al-Quran dan sunnah.<sup>21</sup> Dalam hukum Islam, perjanjian atau kontrak sosial wajib ditepati. Siapapun yang melanggarnya disebut sebagai pengkhianat serta memperoleh kehinaan di dunia dan siksa di akhirat kelak.<sup>22</sup> Oleh karena itu, negara yang dibangun atas dasar perjanjian, warga negara harus konsekuen terhadap perjanjian bersama yang telah disepakati. Sebagai missal, warga negara Indonesia harus tunduk dan patuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar, setiap peraturan, serta kebijakan yang membawa kemaslahatan atau menghindari kemudharatan. Dalam konteks ini, Allah SWT berfirman dalam QS. Al - Nisa' ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

Artinya : “ Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan ulil amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu.”<sup>23</sup>

Dalam hukum Islam dijelaskan bahwa siapapun wajib untuk mentaati Allah, rosul dan pemimpin, juga dijelaskan tentang musyawarah untuk dapat menerima dan mematuhi apa yang telah dihasilkan oleh musyawarah. Dalam Tafsir Jalalain diterangkan bahwa Ulil Amri dalam ayat tersebut adalah

---

<sup>21</sup> Muhammad Abu Zahra, *Tarikh al-Madzahib al-Islamiyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1979), hal. 91.

<sup>22</sup> K.H., Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara*, .....hal. 126.

<sup>23</sup> Kementerian Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemahan/Pentafsir Al-Quran), hal. 128

pemegang urusan pemerintahan, yakni para wali yang menjabat sebagai penguasa wilayah, semacam wali kota maupun gubernur. Imam Al Mawardi dalam tafsirnya mengutip suatu hadits dari Abu Hurairah yang mengatakan bahwa Rasulullah SAW, bersabda:

مَنْ أَطَاعَنِي فَقَدْ أَطَاعَ اللَّهَ وَمَنْ يَعْصِنِي فَقَدْ عَصَى اللَّهَ وَمَنْ يُطِيعِ الْأَمِيرَ فَقَدْ أَطَاعَنِي وَمَنْ يَعْصِرِ

الْأَمِيرَ فَقَدْ عَصَانِي

Artinya : “Siapa saja yang taat kepadaku maka sungguh berarti dia taat kepada Allah dan siapa saja yang menentangku maka sungguh berarti dia menentang Allah, dan siapa saja menentang amirku maka sungguh berarti dia menentangku”.<sup>24</sup>

Undang-undang atau peraturan lainnya yang mempertimbangkan kemaslahatan kadang tidak sama persis dengan ketentuan syariat, tetapi hal itu tidak lantas bertentangan. Beberapa tindakan yang oleh syariat disebut *mandhub* (lebih baik dilakukan) atau mubah (sekadar boleh dilakukan), terkadang diwajibkan oleh undang-undang negara. Dalam hal ini, negara dengan hukumannya yang memaksa menjadi penguat terhadap syariat.

Dengan ungkapan lain, dikatakan:

وَأَعْلَمُ أَنَّ مَا أَمَرَ بِهِ إِلَّا مَا مُمٌّ إِنْ كَانَ وَاجِبًا تَأَكَّدُ وَجُوبُهُ بِالْأَمْرِ، وَإِنْ كَانَ مَسْنُونًا وَجِبَ

وَكَذَا إِنْ كَانَ مُبَاهًا فِيهِ مَصْلَحَةٌ.

<sup>24</sup> Muslim No. 1835 dalam kitab al-Imarah, bab wajibnya taat kepada pemimpin dalam hal yang ma'ruf dan larangan taat dalam kemaksiatan. Imam Ahmad No. 8134 dalam musnad Abu Hurairah. Diakses pada <https://elhijaz.com/taat-kepada-pemimpin-pespektif-hadits-takhrij-dan-syarah/> pada 27 Februari 2020

Artinya :”Ketahuilah, sesungguhnya perintah seorang imam atau pemimpin, jika hal itu wajib maka menjadi semakin wajib. Jika itu sunnah maka menjadi wajib. Apabila itu mubah maka juga menjadi wajib selama mengandung kemaslahatan.”<sup>25</sup>

Pada hukum Islam, telah menjelaskan bahwa apa yang telah ditetapkan wajib ditaati. Sekalipun peraturan pemerintah yang membawa kemaslahatan wajib ditaati meskipun tidak diatur secara langsung dalam al-Quran dan sunnah. Oleh karena itu, hukum menaati peraturan lalu lintas ialah wajib, dan mengabaikannya ialah haram. Hukum membayar pajak kendaraan ialah wajib meskipun tidak ada teks khusus baik dalam al-Quran maupun hadits, yang menjelaskan hal itu. Oleh karena itu, tidak mengindahkan kewajiban pajak merupakan perbuatan haram.<sup>26</sup>

## 2. Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum adalah suatu jaminan bahwa suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik atau tepat. Kepastian pada intinya merupakan tujuan utama dari hukum. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati diri serta maknanya. Jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang. Dalam konsepsi hukum Islam dikenal pula asas kepastian hukum, tidak boleh ada hukum yang saling bertentangan, hukum harus dibuat dengan rumusan yang bisa dimengerti oleh masyarakat umum. Pengertian asas kepastian hukum juga terkait dengan adanya peraturan dan pelaksanaannya. Kepastian hukum akan mengarahkan masyarakat untuk bersikap positif pada

---

<sup>25</sup> Afifuddin Muhajir, *Fath al-Mujib al-Qarib*, (Situbondo: Ibrahimy Press, 2015), hal. 45

<sup>26</sup> K.H., Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara*, .....hal. 129

hukum negara yang telah ditentukan. Dengan adanya asas kepastian hukum, maka masyarakat bisa lebih tenang dan tidak akan mengalami kerugian akibat pelanggaran hukum dari orang lain.<sup>27</sup>

Selain kepastian hukum dalam hukum positif, Islam pun juga menjelaskan tentang kepastian hukum yang sama-sama bertujuan agar segala hajat hidup manusia dapat berjalan dengan semestinya. Dalam QS. Al-Israa' ayat 15, Allah SWT berfirman:

مَنْ اهْتَدَىٰ فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ ۗ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ ۗ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا

Artinya : "Barang siapa berbuat sesuai dengan petunjuk (Allah), maka sesungguhnya itu untuk (keselamatan) dirinya sendiri; dan barang siapa tersesat maka sesungguhnya (kerugian) itu bagi dirinya sendiri. Dan seorang yang berdosa tidak dapat memikul dosa orang lain, tetapi Kami tidak akan menyiksa sebelum Kami mengutus seorang rasul<sup>28</sup>"

Selanjutnya terdapat dalam QS. Al- Maidah ayat 95, berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقْتُلُوا الصَّيْدَ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ ۗ وَمَنْ قَتَلَهُ مِنْكُمْ مُتَعَمِّدًا فَجَزَاءٌ مِّثْلُ مَا قَتَلَ مِنَ النَّعْمِ يَحْكُمُ بِهِ ذَوَا عَدْلٍ مِنْكُمْ هَدْيًا بَلِغَ الْكَعْبَةِ أَوْ كَفَّارَةٌ طَعَامُ مَسْكِينٍ أَوْ عَدْلُ ذَلِكَ صِيَامًا لِيَذُوقَ وَبَالَ أَمْرِ ۗ عَفَا اللَّهُ عَمَّا سَلَفَ ۗ وَمَنْ عَادَ فَيَنْتَقِمُ اللَّهُ مِنْهُ وَاللَّهُ عَزِيزٌ ذُو انْتِقَامٍ

<sup>27</sup>Asas Kepastian Hukum [http://pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-asas-kepastian hukum](http://pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-asas-kepastian-hukum). Diakses pada tanggal 04 Februari 2020.

<sup>28</sup> Kementerian Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan*, ..... hal. 426.

Artinya : Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu membunuh hewan buruan, ketika kamu sedang ihram (haji atau umrah). Barang siapa di antara kamu membunuhnya dengan sengaja, maka dendanya ialah mengganti dengan hewan ternak yang sepadan dengan buruan yang dibunuhnya, menurut putusan dua orang yang adil di antara kamu sebagai hadyu yang dibawa ke Ka'bah, atau kafarat (membayar tebusan) dengan memberi makan kepada orang-orang miskin, atau berpuasa, seimbang dengan makanan yang dikeluarkan itu, agar dia merasakan akibat buruk dari perbuatannya. Allah telah memaafkan apa yang telah lalu. Dan barang siapa kembali mengerjakannya, niscaya Allah akan menyiksanya. Dan Allah Maha Perkasa, memiliki (kekuasaan untuk) menyiksa.<sup>29</sup>

Dari keduanya dapat disimpulkan bahwa asas kepastian yaitu tidak ada satu perbuatan pun dapat dihukum, kecuali atas kekuatan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku untuk perbuatan itu.<sup>30</sup>

#### F. Penelitian Terdahulu

Menghindari terjadinya pengulangan penelitian maka perlu diuraikan penelitian terdahulu yang pernah diteliti oleh penelitian. Sejauh pengamatan penulis, sudah ada beberapa karya tulis yang mengangkat tema “Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung” antara lain:

Peneliti Indrawan Nugroho Utomo Skripsi tentang “ Identifikasi Pelanggaran Kampanye Dan Upaya Penyelesaian Oleh Panwaslu, Kpu, Dan Polri Pada Pemilu Calon Legislatif Tahun 2009 Di Surakarta” penelitian ini menunjukkan tentang identifikasi pelanggaran pelaksanaan kampanye calon legislatif tahun 2009 di Kota Surakarta termasuk dalam jenis penelitian hukum empiris dengan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 177

<sup>30</sup> Anwar Harjono, *Hukum Islam: Keluasan dan Keadilannya*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1968), 155.



pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa bentuk pelanggaran yang terjadi selama kampanye Pemilu calon legislatif tahun 2009 di Kota Surakarta yang banyak terjadi tersebut berasal dari laporan masyarakat dan temuan sendiri oleh Panwaslu. Untuk mempermudah maka pelanggaran ini diklasifikasikan kedalam pelanggaran administratif berdasarkan banyaknya pelanggaran yang terjadi sehingga pelaksanaan menjadi tidak optimal, diharapkan adanya optimalisasi sosialisasi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2008 dan menyinkronkan PKPU No. 44 Tahun 2008 dan PKPU No. 19 Tahun 2008 serta mempertegas sanksi dalam pengaturan pelanggaran kampanye.<sup>31</sup>

Peneliti Novianto M. Hantoro, penelitian ini berjudul “Pelanggaran Administrasi Pemilu Dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014”. Hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa definisi yang diberikan oleh undang-undang mengenai pelanggaran administrasi pemilu sangat luas. Tidak mengherankan apabila kemudian tercatat pelanggaran administrasi menempati persentasi yang tertinggi dalam jumlah pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014, yaitu berjumlah 7296 pelanggaran. Banyaknya jumlah pelanggaran administrasi ini perlu menjadi keprihatinan. Pelanggaran administrasi terjadi apabila masuk dalam kategori maladministrasi. Dengan demikian, kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu seharusnya tidak masuk dalam kategori pelanggaran administrasi, namun masuk

---

<sup>31</sup> Indrawan Nugroho Utomo, “ Identifikasi Pelanggaran Kampanye dan Upaya Penyelesaian Oleh Panwaslu, KPU, dan Polri pada Pemilu Calon Legislatif Tahun 2009 di surakarta”, *Skripsi*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret), diakses <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/10718/Identifikasi-pelanggaran-kampanye-dan-upaya-penyelesaian-oleh-panwaslu-kpu-dan-polri-pada-pemilu-calon-legislatif-tahun-2009-di-Surakarta>, pada 27 Februari 2020

dalam kategori pelanggaran kampanye, pelanggaran "teknis" administrasi, atau pelanggaran prosedur yang mekanisme penanganan dan penyelesaiannya harus dibedakan dengan pelanggaran administrasi, serta tidak diatur secara rinci dalam undang-undang melainkan pada peraturan di bawah undang-undang yang sifatnya pedoman teknis. Selanjutnya, adanya duplikasi penanganan pelanggaran administrasi oleh KPU dan Bawaslu juga perlu disempurnakan.<sup>32</sup>

Dari ke kedua penelitian terdahulu dan penelitian yang sekarang mempunyai persamaan yaitu sama sama meneliti terkait pelanggaran Pemilu yang terjadi saat pemilu di Indonesia. Perbedaan peneliti sekarang yaitu peneliti sekarang mengkaji tentang peran Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran saat pemilu terutama pelanggaran administratif pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2019 berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang penyelesaian pelanggaran pemilu di Kabupaten Tulungagung.

---

<sup>32</sup> Novianto M. Hantoro, "Pelanggaran Administrasi Pemilu Dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 ", *Jurnal Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Vol. 5, No. 2, 24 November 2014