

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Salah satu indikator utama terwujudnya negara demokrasi (kedaulatan rakyat) yakni dengan adanya mekanisme pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu). Pemilu yang demokratis yaitu langsung, umum, bebas, jujur, adil serta rahasia. Merujuk pada perundang-undangan, setiap komponen dalam Pemilu harus berperilaku jujur sebagaimana amanat perundang-undangan. (Fatayati, 2017)

Pemilu dapat dilaksanakan dengan bermoral jika terdapat perangkat penyelenggara dan pelaksana yang mengatur serta mengawasi Pemilu memberi perlindungan terhadap pilihan yang rakyat berikan dalam Pemilu. Jaminan tersebut harus diberikan mengingat praktik kecurangan yang merupakan perbuatan tidak bermoral selalu berpotensi terjadi dalam Pemilu. (Riwanto, 2019)

Pemilu yang bermoral terkandung di dalamnya aspek kejujuran dan keadilan. Realisasi aspek kejujuran dan keadilan memerlukan ketersediaan dukungan aturan tertulis. Aturan tertulis menjamin secara berkepastian hukum bahwa kejujuran dan keadilan akan tercapai. Aturan tertulis yang berkepastian hukum satunya dapat menjamin terlaksananya penegakan hukum yang berkeadilan dan jujur terhadap pelanggaran dalam Pemilu (Ramadhan, 2021).

Berbagai bentuk pelanggaran Pemilu telah diatur pada Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan (selanjutnya disebut UU Pemilu),

diantaranya ada pelanggaran etik, administratif, pelanggaran lain (yang bukan merupakan pelanggaran Pemilu, pelanggaran sengketa Pemilu, serta bukan tindak pidana Pemilu) dan Tindak Pidana Pemilu. Seluruh mekanisme penyelesaian seluruh pelanggaran Pemilu tersebut telah diatur pada UU Pemilu.

Berdasarkan data dari Bawaslu pada penyelenggaraan Pemilu 2019, tercatat 2.724 laporan atau temuan tindak pidana Pemilu, dengan rincian 582 perkara berlanjut pada penyidikan, 132 terhenti di penyidikan, 41 perkara terhenti di penuntutan, dan 320 perkara yang dapat lanjut ke pemeriksaan di pengadilan hingga pada tahap dikeluarkan putusan terhadap perkara tersebut (Prayinto, 2019).

Sedikitnya presentase laporan pelanggaran dalam Pemilu hingga tahap keputusan hukum terhadap pelanggaran Pemilu merupakan bukti penegakan hukum pelanggaran Pemilu ada pada tingkatan belum efektif meskipun dalam kenyataannya telah disediakan jalur koordinasi konsolidasi antara penegak hukum dalam forum Sentra Gakkumdu (Junaidi, 2020)

Berdasarkan pemberitaan yang peneliti peroleh melalui beberapa media pemberitaan mainstraim bahwa data dari Bawaslu pada Pemilu tahun 2024 ditemukan banyak dugaan pelanggaran Pemilu. Diantara pelanggaran tersebut terdapat beberapa dilakukan oleh penyelenggara Pemilu (Ardianto, 2024). Berdasarkan data Laporan Rekap Data Penanganan Pelanggaran Pemilu 2024 Kota Bandung terdapat 4 (empat) pelanggaran pemilihan umum yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum di Kota Bandung.

Menurut peneliti secara yuridis terdapat problem hukum dalam formulasi regulasi yang ada dalam UU Pemilu. Menurut peneliti formulasi yang ada saat ini yaitu khususnya ketentuan Pasal 454 sampai Pasal 465 dan Pasal 476 Ayat (1) UU Pemilu tidak memberikan kepastian hukum sekaligus berpotensi melahirkan ketidakadilan dalam konteks dugaan pelanggaran Pemilu yang diduga dilakukan Penyelenggara Pemilu (Bawaslu dan KPU) dalam regulasi pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu justru penanganan pelanggaran Pemilunya ditangani oleh Bawaslu dan KPU sendiri yang notabene adalah penyelenggara Pemilu. Menurut peneliti penggunaan regulasi yang ada saat ini pada kondisi demikian akan melahirkan konflik kepentingan (*conflict of interests*). Perlu dikaji formulasi regulasi yang ada saat ini sebagaimana telah disebutkan di atas, dan perlu dikaji formulasi kedepannya agar tidak saja dapat terealisasi kepastian hukum juga terealisasi keadilan hukum.

Tidak adanya mekanisme penyelesaian hukum yang jelas, tegas, dan tidak menimbulkan konflik kepentingan, selain berpotensi mengganggu proses Pemilu, juga berpotensi menimbulkan akibat lebih yaitu mereduksi kredibilitas dan legitimasi Pemilu, selanjutnya juga berpotensi memunculkan dampak ancaman dan pengabaian hak-hak konsitusional seluruh komponen Pemilu.

Berdasarkan deskripsi latar belakang sebagaimana di atas, peneliti memutuskan mengkaji lebih dalam tentang **“PENANGANAN TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM YANG DILAKUKAN OLEH**

**PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI KOTA BANDUNG  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG  
PEMILIHAN UMUM”**

**B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan gambaran latar belakang di atas, permasalahan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu pada tahun 2024 dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu di Kota Bandung dalam praktik Pemilu pada tahun 2024?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan penanganan penyelesaian pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu yang lebih baik?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis dan mengkaji pengaturan penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu pada tahun 2024 dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk menganalisis dan mengkaji penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu di Kota Bandung dalam praktik Pemilu

pada tahun 2024.

3. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan penanganan penyelesaian sengketa pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu yang lebih baik.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan deskripsi di atas maka fokus kajian penelitian ini yang diharapkan dapat tercapai yaitu mampu memberikan kontribusi berikut:

##### 1. Kegunaan Teoritis

- a. Besar harapan peneliti hasil dari penelitian bermanfaat menghadirkan sumbangsih juga memperkaya substansi ilmu pengetahuan dan kepustakaan dalam ranah teoretis, khususnya berkenaan penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.
- b. Besar harapan peneliti penelitian yang dilakukan ini mampu memberi sumbangsih pikiran yang bersifat keilmuan untuk ekspansi ilmu pengetahuan hukum pidana umumnya dan kajian dalam ranah ilmu hukum khususnya yang berhubungan dengan penanganan pelanggaran Pemilu yang diduga dilakukan penyelenggara Pemilu.

##### 2. Kegunaan Praktis

Besar harapan peneliti bahwa dengan dilakukan penelitian ini secara praktis diencanakan dapat memberi kritik dan masukan terhadap formulasi yang berlaku saat ini terkait penanganan pelanggaran Pemilu. Kritik ini dalam rangka mewujudkan kepastian dan keadilan terhadap penanganan pelanggaran Pemilu.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini menggunakan grand teori yaitu teori tentang Pemilu, middle teori yaitu teori tentang penyelenggara pemilu dan apply teori menggunakan teori pelanggaran Pemilu. Pancasila merupakan ideologi dan pandangan hidup bangsa Negara Republik Indonesia. Berdasarkan ideologi dan falsafat tersebut, sila di dalamnya harus mampu terapkan dengan baik pada kehidupan berbangsa dan bernegara (Yusdiyanto, 2017). Salah satunya yang berhubungan dengan konteks Pemilu adalah Sila ke-4 “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.

Berdasarkan sila ke-4 Pemilu dilakukan menggunakan prinsip musyawarah untuk mufakat. Rakyat memilih menggunakan haknya melalui mekanisme Pemilu. Sila ke-4 memiliki makna: (1) demokrasi (dari oleh dan untuk rakyat); (2) Pemusyawaratan (keputusan secara bersama melalui jalan kebijaksanaan); (3) Pelaksanaan keputusan secara jujur; (4) Kerakyatan (mencintai, memperjuangkan dan menjiwai rakyat) (Susanto, 2021)

Sila ke-4 mewajibkan pemerintah menjamin kedaulatan rakyat terjamin secara bijaksana, jujur, adil dan tanpa membeda-bedakan. (Susanto, 2021). Hal ini wajib diimplementasikan dengan merujuk pada hukum yang ada, mengingat bahwa amanat Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) (pemerintah) wajib menegakkan supremasi hukum untuk kebenaran, keadilan, dan di sini dijamin bahwa tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan (Asshiddiqie, 2006).

“Indonesia adalah negara hukum”, dengan demikian seluruhnya yang berhubungan dengan Pemilu harus memiliki dasarnya secara konstitusional, karena Pemilu merupakan tanda kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip penyelenggaraan negara (Yusdiyanto, 2017). Di sini negara demokrasi harus diayomi oleh hukum, agar tidak anarkis. Hukum harus didasarkan pada demokrasi agar tidak otoriter atau absolut (Muslih, 2013). Negara Hukum/demokratis yang Indonesia anut dan praktekkan harus menjamin agar setiap perundang-undangan yang dibuat dan dilaksanakan merefleksikan nilai-nilai keadilan masyarakat. Perundang-undangan yang aktif saat ini, tidak boleh dibuat dan dilaksanakan secara sebelah pihak oleh dan/atau hanya untuk kebutuhan kekuasaan yang berseberangan dengan prinsip-prinsip demokrasi (Asshiddiqie, 2006)

Implementasi Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 mengakibatkan konsekuensi yuridis bahwa perilaku yang dilarang dan mekanisme penanganan pelanggaran terhadap perilaku yang dilarang tersebut harus berdasar pada undang-undang (Wibowo, 2021). Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 mengandung asas kepastian hukum. Kepastian hukum ini berfungsi mencegah kesewenang-wenangan penguasa dalam menetapkan pemberian sanksi kepada pelaku yang melanggar larangan (Sudiby & Rahman, 2021).

Dasar legitimasi dan petunjuk keharusan yang wajib terimplementasi dalam Pemilu terdapat pengaturannya diantaranya dalam:

1. Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI 1945 : Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

2. Pasal 22E Ayat (1) dan (5) UUD Negara RI Tahun 1945 : Pemilu dilakukan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur serta adil setiap 5 tahun, oleh penyelenggara yaitu komisi pemilihan umum (selanjutnya disebut KPU) bersifat nasional, tetap dan mandiri.
3. Pasal 27 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945: Warga negara sama di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Artinya hukum diberlakukan terhadap siapa saja yang melanggar hukum (Hasaziduhu Moho, 2019)

Penyelenggaraan Pemilu yang berdasar pada norma hukum, akan merealisasikan kepastian hukum. Kepastian hukum kemudian akan merealisasikan keadilan hukum bagi seluruh komponen Pemilu. Hal itu dapat terwujud jika didukung adanya formulasi yang jelas, dan tepat terkait penyelesaian segala permasalahan Pemilu (Wijaya, 2020).

Pentingnya aturan hukum yang secara khusus mengatur penanganan pelanggaran Pemilu, karena beberapa alasan berikut:

1. Guna mencegah hal-hal buruk yang mengemuka dari proses kompetisi dalam Pemilu dan menjamin keadilan bagi peserta Pemilu.
2. Guna menjamin semua komponen Pemilu mempunyai kesamaan pemahaman terkait prosedur Pemilu dan menjamin independensi KPU.
3. Alat untuk mengkonversi suara pemilih ke raihan kursi berlangsung secara demokratis.
4. Menjamin penyelesaian sengketa, penegakan hukum serta partisipasi politik (Wijaya, 2020)

Penelitian ini fokus pada pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Merujuk pada Pasal 1 butir 7 jo. Pasal 1 butir 8 jo. Pasal 1 butir 24 UU Pemilu penyelenggara pemilu terdiri atas diantaranya KPU, Bawaslu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

UU Pemilu telah mengatur larangan dan prosedural penyelesaian pelanggaran Pemilu dalam beberapa ketentuan diantaranya dalam Pasal 286, Pasal 461, Pasal 505, Pasal 510, Pasal 511, Pasal 512, Pasal 513, Pasal 514, Pasal 515, Pasal 516, Pasal 517, Pasal 518, Pasal 519, dan Pasal 520.

Penanganan pelanggaran Pemilu telah diatur UU Pemilu. Penanganan pelanggaran Pemilu terdiri dari: 1) penanganan Pemilu terkait dengan pelanggaran Pemilu. 2) penanganan pelanggaran Pemilu terkait hasil dan sengketa. Pelanggaran pertama, terdiri dari pelanggaran etik, administrasi, pelanggaran lain (yang bukan merupakan sengketa serta bukan merupakan tindak pidana Pemilu). Pelanggaran etik dalam Pemilu ditangani oleh DKPP yang terdiri dari unsur KPU, Bawaslu, tokoh masyarakat. Terhadap pelanggaran administratif dan pelanggaran lain (yang tidak merupakan sengketa Pemilu dan tidak merupakan tindak pidana Pemilu) dalam penyelenggaraan Pemilu, penanganan pelanggaran administratif tersebut melibatkan Bawaslu dan KPU, sebagaimana pengaturan dalam Pasal 461 Ayat (1) UU Pemilu.

Penanganan pelanggaran Pemilu tergantung pada jenis pelanggaran. Tindak pidana Pemilu penanganannya oleh Pengadilan Negeri, sedangkan pelanggaran yang dijalankan oleh penyelenggara Pemilu yang memiliki korelasi dengan kode etik akan diadili oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Penegakan hukum Pemilu perihal sengketa proses Pemilu penanganannya oleh Bawaslu (Amal, 2019).

Pemilu merupakan aspek penting kehidupan demokrasi dan bernegara di Indonesia. Pemilu harus dijalankan dengan jujur dan adil (Sugianto, 2017). Tindak pidana Pemilu memiliki beberapa karakteristik khusus yaitu (Afifah, 2018):

1. Politik transaksional atau lebih dikenal dengan jual beli suara.
2. Membeli kursi (*candidacy buying*), dimana orang ataupun kelompok kepentingan mencoba untuk membeli nominasi agar dicalonkan dalam Pemilu.
3. Manipulasi dalam tahapan dan proses Pemilu (*electoral administrative corruption*).
4. Dana kampanye yang mengikat (*abusive donation*) menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik di sini ada politik uang (*money politic*).

UU Pemilu telah mengatur pelanggaran Pemilu, dengan demikian maka pengaturan tentang bagaimana mekanisme penyelesaian tindak pidana Pemilu juga harus didasarkan pada undang-undang (Sastera et al., 2020). Teori kedaulatan rakyat adalah konsep politik yang penting dalam konteks hukum dan pemerintahan. Konsep ini memiliki pengaruh besar dalam pembentukan sistem hukum dan pemerintahan di berbagai negara. Teori kedaulatan rakyat kemudian diberi pengertian sebagai pemerintahan dari, oleh rakyat, dan untuk rakyat. (Singh & Syahur, 2023). Indonesia adalah salah satu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat, terlihat sebagaimana formulasi Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

Penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) merupakan Badan Publik. Berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut UU KIP) “Badan Publik

diantaranya termasuk juga badan lain yang sebagian atau seluruh dananya berasal dari APBN dan/atau APBD dan fungsi dan tugas utamanya terkait dengan penyelenggaraan negara.”

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU Keterbukaan Informasi Publik, “Pejabat Publik merupakan orang-orang yang ditunjuk untuk memegang pekerjaan tertentu di organisasi pemerintah”, sehingga menurut peneliti dengan demikian ketua Bawaslu dan Ketua KPU merupakan penyelenggara Pemilu yang sekaligus merupakan pejabat publik.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini, oleh peneliti digunakan metode deskriptif analitis guna menggambarkan fakta, problem hukum dan perundang-undangan dikorelasikan dengan teori-teori hukum yang berhubungan dengan problem hukum yang merupakan objek penelitian, yang kemudian gambaran tersebut dianalisa.

### **2. Metode Pendekatan**

Penelitian ini, oleh peneliti digunakan metode pendekatan yuridis normatif, menurut (Gusti, I, 2013) merupakan “pendekatan teori / konsep yang digunakan oleh disiplin Ilmu Hukum dogmatis.” Dalam penelitian ini yang menjadi rujukan yaitu dengan menggunakan Undang-Undang No.7 Tahun 2017 dan Pasal 1 Ayat 1 dan 3 UUD.

### 3. Tahap Penelitian

#### a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Tahap ini dilaksanakan guna memperoleh data sekunder, dengan mempelajari sumber-sumber kepustakaan yang signifikan keterkaitannya dengan objek penelitian. Tahap ini peneliti mengumpulkan data sekunder yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer yang dipakai UUD Negara RI Tahun 1945 dan beberapa perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian diantaranya UU Pemilu dan UU KIP.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yang dipakai yaitu buku, artikel, laporan penelitian, yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier yang dipakai terdiri dari kamus, yang membantu memperjelas bahan hukum primer dan sekunder yang dipakai di penelitian ini.

#### b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dilakukan untuk mengumpulkan data primer sebagai data pendukung dalam penelitian ini, yaitu sebagai pendukung data sekunder.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah inventarisasi, klasifikasi, sistematisasi dan dokumentasi.

b. Studi Lapangan

Teknik pengumpulan data dilaksanakan dengan cara wawancara.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Data Kepustakaan

Data kepustakaan didapatkan dengan menggunakan alat daftar inventarisasi, daftar klasifikasi, daftar sistematisasi dan catatan-catatan lainnya dalam logbook, serta alat tulis.

b. Data Lapangan

Data lapangan diperoleh dengan memanfaatkan alat pedoman dan daftar wawancara.

6. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan di penelitian ini yakni metode yuridis kualitatif. Analisis dengan metode ini disusun secara sistematis dan dihubungkan satu sama lain antara permasalahan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Penyajian hasil analisis dilakukan secara kualitatif menggunakan rangkaian kalimat.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian berlokasi di tempat yang memiliki korelasi dengan objek penelitian, dengan lokasi penelitian yaitu :

a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan

b. DPD PDI Perjuangan Jabar

c. Bawaslu Provinsi Jabar.