

ANALISIS PERAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Syafriadi¹, Selvi Harvia Santri²

^{1,2}Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau

Email: selviharviasantri@law.uir.ac.id

Received: 26 September 2022 | Revised: 8 Februari 2023 | Accepted: 9 Februari 2023

Abstract: The Election Supervisory Body (Bawaslu) has a role in maximizing the quality of the implementation of elections so as to provide certainty for the upholding of sovereignty and the pure results of the votes that will be cast by the community. Regulations for regulating the authority regarding Bawaslu in Indonesia are regulated in Law Number. 2 of 2015, this rule regulates the role and duties of Bawaslu, one of which is as a structure in election supervision related to law enforcement in the holding of elections. Bawaslu has very limited duties in carrying out its role as an election organizer, there is always news that mentions the weak supervision carried out by Bawaslu in holding elections. Community expectations for Bawaslu in carrying out their role are very high, but, on the other hand, the limited authority given to Bawaslu makes their role dysfunctional. The ineffectiveness of the duties carried out by Bawaslu will affect the implementation of the election administration. The purpose of this study is to examine and examine the role of Bawaslu in carrying out their duties in supervising the implementation of elections in society. The method used in this research is normative legal research. Bawaslu has roles and duties that have been regulated in laws and regulations, namely overseeing the stages of the election implementation process with regard to efforts to prevent prosecution of violations that occur in elections.

Keyword: bawaslu; law enforcement; role; authority

Abstrak: Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memiliki peran dalam hal memaksimalkan kualitas pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu sehingga memberikan kepastian untuk tegaknya kedaulatan dan murninya hasil suara masyarakat. Peraturan untuk mengatur kewenangan mengenai Bawaslu di Indonesia diatur pada UU Nomor 2 tahun 2015, aturan ini mengatur peran dan tugas Bawaslu, salah satunya sebagai struktur dalam pengawasan Pemilu yang berkaitan dengan hal penegakan hukum pada penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu memiliki tugas yang sangat terbatas dalam menjalankan peran sebagai pelaksanaan Pemilu. Ada saja berita yang menyebutkan lemahnya pengawasan yang dilakukan bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu. Harapan masyarakat terhadap bawaslu dalam menjalankan perannya sangatlah tinggi, tetapi, di sisi lain, keterbatasan kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu menjadikan perannya tidak berfungsi. Ketidakefektifan tugas yang dilakukan Bawaslu akan mempengaruhi pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menelaah peran Bawaslu dalam melaksanakan tugasnya dalam pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu di masyarakat. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bawaslu memiliki peran dan tugas yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu mengawasi tahapan proses pelaksanaan Pemilu yang berkenaan dengan upaya pencegahan penindakan pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu.

Kata Kunci: bawaslu; penegakan hukum; peran; kewenangan

PENDAHULUAN

Sesuai dengan hakekat demokrasi di Indonesia bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat bermakna memposisikan kedaulatan tertinggi berada pada rakyat. Hal ini sesuai dengan Pancasila sebagai landasan dari cita-cita harapan dari tujuan Negara Republik Indonesia yang ingin mencapai keadilan dan kemakmuran dalam masyarakat. UUD Negara Republik Indonesia mengamantumkan, dalam hal melaksanakan penyelenggaraan pemilu harus berlandaskan dan mencerminkan konsep demokrasi yang jujur dan adil, hal ini telah dijelaskan pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang dipertegas kembali dalam pasal 22 e ayat (1). Hak masyarakat dalam hal menentukan keinginannya, dan satu hak yang diberikan kepada rakyat menjadi sangat penting. Masyarakat mempunyai posisi untuk menentukan suara yang luber (langsung, umum, bebas, dan rahasia) (Ubaedillah dan Razak, 2013). Bawaslu dalam hal melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan dengan memenuhi seluruh tahapan yang ada. Pelaksanaan pengawasan dalam menyelenggarakan pemilu menjadi tugas Bawaslu. *Follow up* dalam sebuah konteks pengawasan merupakan hal yang sudah ditetapkan oleh pemerintah (Sarwoto, 2019). Posisi kewenangan pengawas Pemilu diberikan untuk kepentingan berpolitik dan kepentingan kelengkapan hukum administrasi. Kedua kepentingan ini bersifat sangatlah penting terhadap tahapan hasil pelaksanaan Pemilu. Hal ini dilakukan sebagai cara antisipasi mengenai perkembangan keseluruhan tindak pelanggaran ke pemilu yang sesuai dengan tata aturan hukum secara keseluruhan, guna melakukan perkuatan di tengah berbagai persoalan pelaksanaan sistem kepemiluan (Subekti, 2016).

Terwujudnya penyelenggaraan pelaksanaan pemilu yang kokoh tidak bisa dilepaskan dari keberadaan pengawas Pemilu itu sendiri (Kelsen, 2010). Belum memadainya tugas, peran serta kewenangan yang dijalankan oleh Bawaslu dan belum efektif apa yang dilakukan Bawaslu di tengah masyarakat. Banyaknya kecurangan dalam hal surat suara. Hal ini menunjukkan bahwasannya kinerja Bawaslu belum berjalan dengan baik dan sangatlah perlu ditingkatkan pada tiap tahapan pengawasan. Masyarakat banyak yang beranggapan lemahnya penegakan hukum dalam hal penyelenggaraan pemilu. Anggapan masyarakat ini terlihat bahwa tidak selesainya Bawaslu memproses pelanggaran yang telah terjadi dahulunya dalam penyelenggaraan pemilu. Tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh badan pengawas pemilu dalam memberikan *punishment* masih cukup lemah sering kali putusan yang telah dibuat oleh badan pengawas pemilu hanya bersifat rekomendasi saja yang tidak memiliki kekuatan atau implikasi hukum yang kuat. Putusan yang dibuat tersebut tidak dijalankan oleh KPU sehingga hal tersebut menyebabkan kewenangan terhadap keputusan yang dibuat oleh badan pengawas Pemilu selaku pengawas pelaksanaan Pemilu masih terdapat kelemahan di mana-mana.

Keadaan terhadap permasalahan dalam melaksanakan kewajiban kewenangan dan tugas oleh kelembagaan pengawas Pemilu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu, diduga terjadi karena peran Komisi Pemilihan Umum yang sangat tidak mengindahkan rekomendasi kelembagaan pengawas Pemilu dalam mengatasi pelanggaran kode etik contohnya dalam hal memproses penanganan pelanggaran administratif, sehingga berakibat secara langsung terhadap lemahnya kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu dalam melaksanakan sistem pelaksanaan yang dalam proses Pemilu berdampak pada meluasnya berbagai permasalahan dalam Pemilu. Contohnya dalam persyaratan pencalonan banyak data yang dimainkan dalam pelaksanaan Pemilu, menyalahgunakan kewenangan yang melibatkan organ kepemiluan (Satriawan, 2016). Pemilu yang baik akan terwujud dan tidak terlepas dari peran penyelenggaranya yaitu di

antaranya Bawaslu itu sendiri (Kantaprawira, 1998). Hal yang penting dan perlu diteliti pada penelitian ini dilakukan mengetahui peran dalam hal lembaga badan pengawas Pemilu untuk penegakan hukum Pemilu berdasarkan peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015.

KAJIAN PUSTAKA

Tugas dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu mempunyai tugas sebagai penyelenggara pemilu dan juga diberi tugas sebagai pengawas dalam pelaksanaan pemilu dalam masyarakat. Bawaslu sendiri dalam menjalankan tugas harus tegas dan bebas dari berbagai semua unsur. Aturan yang mengatur mengenai hal yang dilakukan Bawaslu sendiri terdapat pada UU Nomor 7 Tahun 2017 mengenai Pemilu. Tugas atau pekerjaan Bawaslu sendiri adalah mengawasi penyelenggara Pemilihan Umum, yang dilakukan pada semua wilayah Republik Indonesia. Tugas tambahan lainnya pada Bawaslu ini adalah melaksanakan wewenang yang diberikan oleh berbagai aturan. Ketentuan lain yang mengatur tugas kewenangan Bawaslu terdapat pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2016.

Pada pelaksanaan Pemilu keberadaan Bawaslu mempunyai kewenangan yang spesifik dengan menggabungkan berbagai tugas yang ada pada umumnya, kemudian dijalankan oleh struktur yang ada, yaitu mempunyai fungsi legislatif, di mana hal ini memuat peraturan yang berlaku baik dilakukan secara internal maupun eksternal, seperti peraturan Bawaslu tentang penyelesaian persoalan, juga mempunyai fungsi eksekutif, yaitu dengan melaksanakan tugas pengawasan, dan tugas yang lainnya mempunyai kewenangan yang hampir mendekati kewenangan yudikatif dalam memutus beberapa kasus, dalam hal yang berkaitan dengan penyelesaian permasalahan (Suswanto, 2016).

Penyelenggaraan Pemilihan Umum atau disingkat Pemilu dilakukan atas dasar kekuatan dan kedaulatan rakyat. UU Nomor 15 tahun 2011 yang telah diubah sebagai UU Nomor 7 tahun 2017 Pasal 1 angka (7) tentang penyelenggara pemilu, bahwa pelaksanaan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh lembaga terdiri dari KPU, Bawaslu, Dewan kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih berbagai anggota DPR, anggota DPRD, Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara, dan untuk memilih anggota DPRD. Konsep pemilu sendiri menyebutkan bahwa Pemilu itu adalah sarana yang menerapkan bahwa kedaulatan rakyat dilakukan secara langsung, dan terbuka, serta bebas, rahasia, jujur dan dilakukan secara adil dalam hal penyatuan kembali mengenai dasar Republik Indonesia. Teori kepemiluan menyebutkan dalam hal partai politik, fungsi kekuasaan meliputi menetapkan mengenai kekuatan hukum legislatif, menegakkan mengenai kekuasaan eksekutif, administratif hukum, dan menuntut kekuasaan yudisial. Pengawasan pemilu diatur secara teknis pada pasal 1 angka 23 Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang tahapan yang dilalui oleh pengawasan pemilu dikonsepsikan sebagai kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraana pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Uraian unsur-unsur dalam aturan ini menunjukkan bahwa pengawasan pemilu berkaitan dengan aktifitas dalam berbagai tindakan untuk melakukan pengamatan, melakukan pemantauan melakukan proses pengecekan serta memberi penilaian dan proses melaksanakan atas dasar hukum positif yang tertulis di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Pada kajian ini jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif (Soekanto, 1982) dengan mengutamakan data sekunder sebagai data utama yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka. Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan menggambarkan fakta, gejala atau fenomena hukum, kemudian dikaitkan dengan tataran normatif. Objek penelitian yang dikaji adalah peran dan tugas Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu. Mengenai data sekunder dapat dikelompokkan menjadi tiga hal, yaitu mengenai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Pada bahan hukum primer digunakan sebagai pisau analisis atas objek kajian yang bersumber dari perpu yang relevan dengan topik Bawaslu. Bahan hukum sekunder diambil dari buku-buku serta hasil penelitian terdahulu. Sedangkan bahan hukum tersier menggunakan kamus hukum dan ensiklopedia. Untuk penarikan kesimpulan dalam penggunaan bahan-bahan tersebut dan bilamana perlu juga bahan yang tidak berhubungan dengan hukum sebagai penunjang. Analisis data dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan. Hasil penelitian disajikan dengan cara deskriptif, dilakukan secara deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bawaslu mempunyai peran sebagai lembaga yang mempunyai tugas mengawasi tahapan proses pelaksanaan Pemilu. Bawaslu juga harus berupaya juga dalam mencegah penindakan pelanggaran pada pelaksanaan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Bawaslu sendiri mempunyai tugas dan kewenangan sangat berat. Bawaslu haruslah mempunyai peran yang bisa memutuskan perkara dan dapat mengadili menangani masalah pelanggaran Pemilu yang terjadi pada ajang Pemilihan Umum.

Bawaslu diberi mandat untuk mengawasi Pemilu dan ini sangat membutuhkan apresiasi banyak pihak dalam melaksanakan kegiatan pengawasan. Hal yang dilakukan adalah dengan mendorong elemen di masyarakat untuk turun tangan dalam pengawasan setiap tahapannya. Masyarakat terlibat dalam mengawasi suara dengan tidak hanya hadir dan melakukan pemilihan, masyarakat juga mengawasi terhadap adanya pemilih yang main curang. Masyarakat juga terlibat dalam melaporkan kecurangan tersebut kepada Bawaslu, lembaga yang bertugas mengawasi proses Pemilu dan memproses serta menindaklanjuti dugaan pelanggaran Pemilu.

Pelaksanaan Pemilu bukanlah sekadar ajang pesta politik. Banyaknya peran rakyat menjadi subyek dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Partisipatif dalam pengawasan (Ifah, 2017) yang dilakukan untuk menciptakan warga negara yang peduli dalam perkembangan di bidang pembangunan demokrasi. Kehadiran pengawas dalam penyelenggara pemilu sangatlah penting, kehati-hatian atas kehadiran masyarakat selaku yang terlibat dalam pengawasan pemilu perlu diperhatikan. Banyaknya tantangan besar yang juga dihadapi Bawaslu adalah membangun kesadaran berpolitik masyarakat.

Struktur Bawaslu dan timnya di lapangan tentulah sangat perlu melibatkan peran masyarakat. Pos pengaduan dibuka sebagai langkah preventif untuk penanganan permasalahan Pemilu, dengan membuka pos-pos pengaduan tersebut dilakukan dengan cara berdiskusi bersama dalam forum-forum masyarakat, baik pemuka adat, agama yang ada dalam komponen masyarakat. Langkah lain yaitu dengan melakukan kerjasama bersama masyarakat dan berbagai pihak yang ada. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya berbagai pelanggaran dalam pemilu. Upaya yang dilakukan tersebut bermaksud agar dapat mencegah dan mengantisipasi

sedini mungkin, sehingga penegakan hukum terhadap penyelenggaraan pemilu dapat terwujud. Yang menjadi tugas pokok fungsi pengawasan Pemilu diantaranya adalah upaya untuk mencegah dan melakukan penindakan di berbagai wilayah kabupaten/ perkotaan, melakukan pengawasan dalam melaksanakan tahapan pelaksanaan Pemilu di wilayah kabupaten/ perkotaan, berupaya melakukan pencegahan pada praktik politik uang dalam lingkup wilayah kabupaten/ kota, melakukan pengawasan secara netral pada semua aspek yang dilarang serta ikut dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam undang-undang. Pelaksanaan pengawasan putusan/ keputusan di wilayah kabupaten/ kota, melakukan pencarian berdasarkan agenda retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pengawasan pelaksanaan mensosialisasikan dalam pelaksanaan pemilu di berbagai wilayah kabupaten/ kota.

Banyaknya permasalahan yang sering terjadi dalam Pemilu dan hal itu masih menjadi perbincangan di jajaran penyelenggara dan para pemerhati Pemilu adalah efektivitas penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur tentang penegakan hukum terpadu dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan menyamakan cara menangani tindak pidana Pemilu antara Bawaslu, kepolisian Republik Indonesia dan kejaksaan agung republik Indonesia. Sangat diharapkan sekali kehadiran sentra terpadu dalam penanganan pemilu agar tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu sehingga mampu melakukan penegakan keadilan Pemilu sesuai dengan azas-azas dalam hal Pemilihan Umum di Indonesia. Bawaslu dalam hal sebagai badan yang diperintahkan dalam pengawasan pelaksanaan Pemilu berkoordinasi dengan aparat kepolisian.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran dalam Pemilu. Pertama, tidak bias dipastikan batasan pelanggaran sehingga menimbulkan asumsi yang berbeda beda di masyarakat. Kedua, penindakan pelanggaran tidak jelas. Ketiga, tidak disiapkannya lembaga penegakan hukum yang baik dalam Pemilu sehingga tidak tegas menangani kasus yang terjadi dalam pemilu. Keempat, hukuman yang dijatuhkan tidak tegas sehingga tidak menimbulkan efek jera pada pelanggar Pemilu. Dibutuhkannya aturan undang-undang yang tegas dalam penyelenggaraan Pemilu. Lembaga yang melakukan penegakan dalam penyelenggaraan Pemilu di antaranya KPU/KPUD yang bertugas memberikan sanksi yang tegas terhadap para pelaku pelanggaran administrasi Pemilu. Mengenai kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang kondusif, dalam hal penegakan dalam menggunakan hak suara karena hak suara merupakan hak asasi manusia yang harus dilindungi oleh negara.

Teori yang dikemukakan Lawrence M. Friedman menyebutkan, berhasil atau tidaknya upaya melakukan penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa hal, yakni tentang struktur hukum (*Structure of Law*), tentang substansi hukum (*Substance of The Law*), dan tentang budaya hukum (*Legal Culture*). (Friedman, 1984) Penegakan hukum Pemilu dapat terwujud dengan menerapkan struktur hukum dalam konteks penegakan hukum yaitu kejaksaan, kepolisian, dan Bawaslu. Mengenai masalah yang biasa muncul dalam struktur hukum ini tidak fokusnya penyidik lembaga kepolisian dan lembaga kejaksaan yang karena memiliki tanggung jawab yang *double*, baik menangani perkara Pemilu maupun menangani di luar permasalahan Pemilu. Menerapkan substansi hukum, unsur substansi hukum meliputi diantaranya aturan, norma, dan perilaku yang nyata yang ada didalam sistem hukum. Struktur sistem hukum pemilu termasuk ke dalamnya bagian institusi-institusi dalam hal penegakan hukum antara lain lembaga kepolisian, lembaga kejaksaan, pengadilan serta Bawaslu. Menerapkan budaya hukum salah satu faktor mempengaruhi dalam penegakan hukum Pemilu adalah kebiasaan yang terjadi di

masyarakat atau nilai budaya apabila nilai budaya sudah terbangun dengan baik maka tidak akan terjadi seperti kebiasaan melakukan hal kecurangan seperti politik uang.

PENUTUP

Efektivitas dalam melakukan penegakan hukum dan memproses menyelesaikan sengketa Pemilu merupakan dimensi yang sangat berguna untuk keabsahan suatu Pemilu. Kerangka pondasi hukum pemilu harus mengatur cara dan langkah dalam melakukan penyelesaian permasalahan hukum penyelenggaraan pemilu agar langkah tersebut lebih efektif. Salah satu tujuan diberikannya kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelaksanaan Pemilu agar keadilan bagi seluruh pihak dalam Pemilu dapat terpenuhi. Berbicara penegakan hukum Pemilu, berarti bicara mengenai dua hal yakni pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu dan permasalahan yang terjadi dalam Pemilu. Mengenai permasalahan pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu terdiri atas pelanggaran mengenai tindak pidana, pelanggaran dalam hal administrasi, dan pelanggaran berkaitan dengan kode etik penyelenggara Pemilu. UU Nomor 7 Tahun 2017 mengupayakan penguatan peran dan tugas serta wewenang pada Bawaslu dalam menegakan hukum Pemilu. Kewenangan kuat yang paling mencolok adalah penindak dan memutus permasalahan dan pelanggaran hasil dan sengketa non hasil Pemilu atau sengketa dalam proses Pemilu. Akan terwujudnya penegakan hukum Pemilu yang baik dengan melakukan tiga aspek, yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, L.M. (1984). *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Co (p. 5).
- Ifah, N. (2017). Upaya Pencegahan Politik Uang Demi Mewujudkan Pemilu Yang Berintegritas. *Jurnal Bawaslu*, 3(3), 409–420.
- Kantaprawira, R. (1998). *Hukum dan Kekuasaan*. Universitas Islam Indonesia.
- Kelsen, H. (2010). *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015
- Sarwoto. (2019). *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*. Galia Indonesia.
- Satriawan, I. (2016). Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat. *Jurnal Bawaslu*, 2.
- Soekanto, S. (1982). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Pers.
- Subekti, R. (2016). Penegakan Hukum Pemilu. *Kompas*.
- Suswanto, G. (2016). *Mengenal Penegak Demokrasi*.
- Ubaedillah, A. & Razak, A. (2013). No Title. In *Demokrasi, Hak asasi Manusia, Dan Masyarakat Madani* (p. 202). Uin Syarif Hidayatullah.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721)