

## **Peran dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Penanganan Dugaan Pelanggaran Administratif**

**M. Nasaikul Ibad<sup>1</sup>, Binti Salbiyah<sup>2</sup>, Fenolia Intan Saputri<sup>3</sup>**

<sup>123</sup>Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kediri

<sup>1</sup>saikul565@gmail.com, <sup>2</sup>salbiyahbinti9@gmail.com, <sup>3</sup>intanfenolia@gmail.com

*Corresponding Author:* Fenolia Intan Saputri

Diterima: 8 September 2023    Direvisi: 23 Oktober 2023    Disetujui: 6 November 2023

**Abstract:** *This article describes and analyzes the role and authority of the Badan Pengawas Pemilihan Umum (General Election Supervisory Agency) in handling alleged administrative violations in the 2019 general election in Kediri City. Apart from that, it also contains an explanation of factors supporting and inhibiting election law enforcement. This article uses normative legal research methods through literature study. As a result, Bawaslu's role and authority in handling alleged administrative election violations in Kediri City begins with the findings of the sub-district level supervisory committee, then determines the type of violation, and registration is carried out. Next, a preliminary hearing and preliminary decision are held, then an examination hearing, and finally a final decision is made by the examining panel.*

**Keywords:** *Badan Pengawas Pemilihan Umum; Administrative Violations.*

**Abstrak:** Artikel ini mendeskripsikan dan menganalisis peran serta kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilihan umum (pemilu) tahun 2019 di Kota Kediri. Selain itu, memuat pula penjelasan mengenai faktor-faktor penunjang dan penghambat penegakan hukum pemilu. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui studi kepustakaan. Hasilnya, peran serta kewenangan Bawaslu dalam penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu di Kota Kediri diawali dari temuan panitia pengawas tingkat kecamatan, lalu ditentukan jenis pelanggaran, dan dilakukan registrasi. Selanjutnya, dilaksanakan sidang pendahuluan serta putusan pendahuluan, lalu sidang pemeriksaan, dan terakhir pembuatan putusan akhir oleh majelis pemeriksa.

**Kata Kunci:** Badan Pengawas Pemilihan Umum; Pelanggaran Administratif.

## **Pendahuluan**

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem demokrasi yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya cukup disebut “UUD NRI Tahun 1945”). Secara konseptual, negara hukum dengan prinsip demokrasi sudah seharusnya mengedepankan pemenuhan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, pemilihan umum (pemilu) di Indonesia merupakan salah satu tolak ukur dalam mendeskripsikan negara demokrasi sebagai bentuk kedaulatan rakyat.<sup>1</sup>

Makna inti dari pemilu bagi suatu kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai lembaga pergantian kekuasaan dengan standar, peraturan, dan etika lalu lintas elit politik yang mampu berfungsi dengan baik dan teratur dalam perwujudan pemilihan yang demokratis didasarkan pada aspek aturan, proses, dan hasil.<sup>2</sup> Mengenai aspek proses, pastinya tidak lepas dari sejarah pelaksanaan pemilu sendiri yang diawali pada tahun 1971 yang merupakan kali kedua dalam sejarah kepemiluan di Indonesia diselenggarakan, dengan adanya krisis kepercayaan oleh petugas pemilu yang dikarenakan maraknya dugaan manipulasi yang dilakukan oleh petugas pemilu.

Sejak saat itulah yang melatarbelakangi terbentuknya pengawas pemilu. Tidak cukup sampai di situ, krisis tersebut berlanjut pada pemilu 1977, dengan adanya kecurangan dan pelanggaran yang lebih masif. Namun, barulah pada tahun 1982 pengawas pemilu dibentuk dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum

---

<sup>1</sup> Muhammad Andri Alvian Wiwin, “Eksistensi Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu Pasca Penetapan Hasil Perolehan Suara Secara Nasional,” *Sultan: Riset Hukum Tata Negara* 1, no. 1 (2022): 21–26.

<sup>2</sup> Lalu Sopian Tirta Kusuma et al., “Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilu (Studi Penanganan Pelanggaran Pemilu Pada Sentra Gakkumdu Provinsi Nusa Tenggara Barat),” *Ulul Albab* 23, no. 2 (2019): 110–116.

(Panwaslak Pemilu) sebagai penyempurna Lembaga Pemilihan Umum yang mana pada kala itu masih dalam bagian Kementerian Dalam Negeri atau pada waktu itu dikenal dengan Departemen Dalam Negeri.

Pada era reformasi, mulai terbentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan penyelenggara pemilu yang dituntut bersifat mandiri dan independen. Artinya, tanpa campur tangan penguasa. Di sisi yang lain, Panwaslak Pemilu mengalami perubahan nomenklatur menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu). Seiring berjalannya waktu, melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003, terbentuklah suatu lembaga *ad hoc* terkait pengawasan pemilu. Barulah kemudian kelembagaan tersebut dibentuk sebagai lembaga tetap melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Selang 4 (empat) tahun kemudian, terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menguatkan Bawaslu untuk membentuk pengawas pemilu pada tingkat provinsi dengan nama Bawaslu Provinsi. Hingga terakhir kali eksistensi Bawaslu dari setiap pergelaran pemilu diperkuat kembali lewat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (untuk selanjutnya cukup disebut “UU No. 7 Tahun 2017”) yang mengharuskan pembentukan Bawaslu Kabupaten/Kota secara permanen yang semakin memperkuat dan memperjelas kedudukan beserta kewenangannya.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, Bawaslu memiliki tugas dan kewenangan besar dalam melakukan pengawasan sekaligus eksekutor terhadap segala proses penyelenggaraan pemilu yang dimulai dari pencegahan, penyelesaian sengketa proses pemilu, hingga penanganan pelanggaran. Berbicara mengenai pelanggaran pemilu, dalam konsep penegakan hukum pemilu di Indonesia,

dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran tindak pidana pemilu, pelanggaran administratif pemilu, serta pelanggaran hukum lainnya. Salah satu yang paling menarik perhatian dalam setiap perhelatan pemilu, salah satunya, adalah penanganan pelanggaran administratif pemilu.

Pelanggaran administratif pemilu merupakan suatu pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tentang pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Mengacu pada definisi tersebut, tentu saja jumlah pelanggaran administratif menjadi pelanggaran yang sangat banyak dijumpai dalam hampir setiap penyelenggaraan pemilu.<sup>3</sup> Berdasarkan data Bawaslu, pelanggaran administratif menjadi pelanggaran terbanyak dibandingkan pelanggaran lainnya dengan jumlah sebanyak 16.134 pada pemilu tahun 2019.<sup>4</sup> Jumlah tersebut menandakan dalam menekan angka pelanggaran menjadi tugas terpenting Bawaslu saat ini menyongsong pemilu 2024 mendatang sesuai Pasal 101 huruf a angka 2 UU No. 7 Tahun 2017.

Namun, dalam praktiknya, terkadang penegakan hukum pemilu dalam konteks penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu terhambat dengan berbagai faktor yang mempengaruhi.<sup>5</sup> Praktik pelanggaran pemilu sangatlah rentan. Oleh karena itu, salah satu upaya dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas adalah dengan memastikan mekanisme berjalan sesuai dengan regulasi. Untuk memastikan penyelenggaraan pemilu berjalan sesuai dengan asas “langsung, umum,

---

<sup>3</sup> Ramlan Surbakti et al., *Penanganan Pelanggaran Pemilu: Seri Demokrasi Elektoral* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2010), 40.

<sup>4</sup> Wiwin, “Eksistensi Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu Pasca Penetapan Hasil Perolehan Suara Secara Nasional.”

<sup>5</sup> Pande Putu Ekayana Dharma Putra and I Gede Pasek Pramana, “Penanganan Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu (Studi Kasus Putusan Bawaslu Kabupaten Gianyar Nomor: 001/ADM/BWSL/17.04/PEMILU/XI/2018),” *Magister Hukum Udayana* 10, no. 3 (2021): 614–630.

rahasia, jujur, dan adil” atau lazim disebut “luberjurdil”, maka dibentuklah sistem peradilan pemilu yang bertumpu pada pencegahan dan penanganan pelanggaran maupun penyelesaian sengketa oleh Bawaslu dan jajaran sampai pada tingkat paling bawah.

Hal tersebut di atas terealisasi dengan adanya putusan Bawaslu Kota Kediri, yang sepanjang penyelenggaraan pemilu tahun 2019 tercatat ada 3 (tiga) kasus dugaan pelanggaran administratif Pemilu. Salah satu, di antaranya, adalah sebagaimana teregistrasi dengan nomor: 02/TM/PL/ADM/KOTA.KEDIRI/16.04/I/2019 tentang dugaan pelanggaran administratif pemilu, dengan pelapor salah satu anggota Panwaslu Kecamatan Kota, Kota Kediri, yang melaporkan salah satu calon anggota Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Kediri. Dari hasil putusan tersebut, peran Bawaslu tidak serta merta sekedar memutuskan, akan tetapi terdapat proses yang beriringan seiring dalam mencapai keadilan pemilu.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam artikel ini, yaitu peran dan kewenangan Bawaslu Kota Kediri dalam penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu. Di samping itu, peneliti juga perlu untuk mendeskripsikan temuan mengenai faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu di Bawaslu Kota Kediri. Dari rumusan permasalahan tersebut, peneliti menganalisis lalu mendeskripsikan peran dan kewenangan, termasuk mekanisme, penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu yang bertujuan mengetahui apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan keadilan hukum pemilu.

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat penelitian sebelumnya yang membahas mengenai penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu. Salah satunya oleh Pande Putu Ekayana Dharma

Putra dan I Gede Pasek Pramana yang artikelnya berjudul “Penanganan Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu (Studi Kasus Putusan Bawaslu Kabupaten Gianyar Nomor: 001/ADM/BWSL/17.04/PEMILU/XI/2018)”. Penelitian itu membahas mekanisme serta faktor-faktor penghambat penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu di Kabupaten Gianyar. Adapun metode penelitiannya adalah metode penelitian hukum empiris yang objek penelitiannya berupa pandangan, sikap, dan perilaku masyarakat dalam penerapan hukum. Penelitian tersebut mempunyai fokus yang sama dengan artikel ini, yaitu tentang mekanisme serta deskripsi faktor-faktor yang mempengaruhi Bawaslu dalam penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu, namun pemilihan metodenya berbeda. Oleh karena itu, penelitian tersebut dapat dijadikan referensi dalam artikel ini dan diharapkan dapat memberikan tambahan pemahaman berkaitan dengan penanganan dugaan pelanggaran administratif dalam pemilu 2024 mendatang.

### **Metode Penelitian**

Dengan jenis penelitian hukum normatif<sup>6</sup>, artikel ini merupakan hasil tinjauan kepustakaan terhadap deskripsi peran serta kewenangan Bawaslu dalam penanganan dugaan pelanggaran pemilu tahun 2019 di Kota Kediri. Menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, dalam artikel ini dimuat penjelasan mengenai faktor-faktor penunjang dan penghambat penegakan hukum pemilu, sehingga peneliti menggunakan metode penelitian yang teknik analisis datanya bersifat deskriptif-kualitatif. Data-data yang dianalisis tersebut termasuk

---

<sup>6</sup> Lihat selengkapnya, Moch Choirul Rizal, Fatimatuz Zahro', and Rizki Dermawan, “Metode Penelitian Hukum Normatif,” in *Ragam Metode Penelitian Hukum*, ed. Moch Choirul Rizal (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, Excellent 12: Solidaritas untuk Penelitian Hukum, dan Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Syariah IAIN Kediri, 2022), 19–25.

sebagai data sekunder berupa buku, jurnal, dan putusan Bawaslu terdahulu, yang didapatkan dengan menggunakan teknik dokumentasi kepustakaan atau studi kepustakaan.

### **Mekanisme Penanganan Pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu Kota Kediri**

Secara hukum, penyelenggaraan pemilu di Indonesia sudah memiliki landasan hukum yang jelas. Di dalam Pasal 22 E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan dalam rangka asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan kata lain, implementasi pemilu sebagai sarana demokrasi mempunyai tanda-tanda berdasarkan asas tersebut. Bukan tanpa alasan, hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan pemilu tidak hanya terfokus pada angka, tetapi juga juga fokus pada kualitas pemilu. Maka dengan pemilu yang berkualitas tersebut dapat menjadi suatu perwujudan prinsip demokrasi. Dalam rangka menjaga terlaksananya pemilu dengan baik berdasarkan asas tersebut, dibentuklah badan penyelenggara pemilu seperti KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga mempunyai yurisdiksi masing-masing dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, khususnya dalam mengenai pengawasan penyelenggaraan pemilu, yang hal tersebut menjadi kewenangan serta tanggung jawab Bawaslu.<sup>7</sup>

Pengawasan pemilu memiliki maksud untuk memastikan bahwa setiap tahapan pemilu berlangsung lancar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk meminimalkan terjadinya pelanggaran, baik yang disengaja atau tidak disengaja. Hasil pengawasan seharusnya dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kesesuaian atau tidak. Untuk menjawab permasalahan tersebut,

---

<sup>7</sup> Kusuma et al., "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilu (Studi Penanganan Pelanggaran Pemilu Pada Sentra Gakkumdu Provinsi Nusa Tenggara Barat)."

diperlukan teori yang mampu memberikan jawaban terkait otoritas regulasi pelanggaran administrasi pemilu. Teori negara hukum adalah sebuah teori yang dapat menjawab permasalahan mengenai lembaga yang berwenang melaksanakan tugas penanganan pelanggaran administratif pemilu.<sup>8</sup> Dalam hal ini, pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi kebutuhan mutlak bagi negara Indonesia dalam skala negara hukum. Oleh karenanya, dalam pemahaman aturan hukum, hukum positif diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan bangsa<sup>9</sup>

Sayid Anshar dalam artikel yang mengutip buku Bahder Johan Nasution mengatakan bahwa negara menganggap hukum sebagai yang “tertinggi”, yaitu setiap penyelenggara negara atau pemerintah harus taat pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan yang berada di atas hukum (*above the law*), sehingga segala sesuatu berada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Dalam konsep negara hukum, mengandung konsep negara yang taat hukum atau sering disebut dengan konsep tindakan negara harus berdasarkan hukum yang memiliki pengertian bahwa hukum menjadi suatu landasan bagi praktik atau tindakan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah.

Sementara itu, lebih lanjut, Bawaslu Kota Kediri memiliki tugas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 101 UU No. 7 Tahun 2017: (a) melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap: (1) pelanggaran pemilu; dan (2) sengketa proses pemilu; (b)

---

<sup>8</sup> Putra and Pramana, “Penanganan Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu (Studi Kasus Putusan Bawaslu Kabupaten Gianyar Nomor: 001/ADM/BWSL/17.04/PEMILU/XI/2018).”

<sup>9</sup> Supriyadi and Widyatmi Anandy, “Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada),” *Jurnal Adhyasta Pemilu* 3, no. 2 (2020): 145.



mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas: (1) pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap; (2) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD kabupaten/kota; (3) penetapan calon anggota DPRD kabupaten/kota; (4) pelaksanaan kampanye dan dana kampanye; (5) pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya; (6) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu; (7) pengawasan seluruh proses penghitungan suara dan penghitungan suara di wilayah kerjanya; (8) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; (9) proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota dari seluruh kecamatan; (10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan; dan (11) proses penetapan hasil pemilu anggota DPRD kabupaten/kota; (c) mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kabupaten/kota; (d) mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam undang-undang; (e) mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas: (1) putusan DKPP; (2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu; (3) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota; (4) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan (5) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur di dalam undang-undang; (f) mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (g) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota; (h) mengevaluasi pengawasan pemilu di wilayah kabupaten/kota; dan (i)

melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Bawaslu Kota Kediri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 103 UU No. 7 Tahun 2017: (a) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu; (b) memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajian kepada pihak-pihak yang diatur dalam undang-undang; (c) menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota; (d) merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam undang-undang; (e) mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwalu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (f) meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota; (g) membentuk Panwaslu Kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi; dan (h) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana ditentukan di atas, fungsi Bawaslu yang semula hanya bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu, kini mempunyai kewenangan *quasi judisial* dalam sengketa administrasi pemilu dan

dugaan tindak pidana pemilu.<sup>10</sup> Menelaah latar belakang Bawaslu dalam menangani dugaan pelanggaran administratif pemilu, dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 102 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017, yaitu klausul sebagaimana dimaksud pada huruf d menyatakan bahwa “dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 huruf a, Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas: memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu.” Dari pasal tersebut sudah ditegaskan jika pelanggaran administratif yang terjadi di wilayah kabupaten/kota diselesaikan juga oleh Bawaslu di kabupaten/kota.

Pelanggaran administratif pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 UU No. 7 Tahun 2017 dapat diartikan dengan pelanggaran tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan mengatur penyelenggaraan pemilu pada setiap tahapan pemilu, tidak termasuk di dalamnya tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Pada kenyataannya, penanganan pelanggaran administratif pemilu dilakukan melalui mekanisme persidangan.

Dugaan pelanggaran administratif pemilu berakar dari temuan dan laporan sebagaimana telah termaktub dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pemilihan Umum (untuk selanjutnya cukup disebut “Perbawaslu No. 7 Tahun 2018”). Pasal 1 angka 25 Perbawaslu No. 7 Tahun 2018 mencantumkan, “Temuan Pelanggaran yang selanjutnya disebut Temuan adalah hasil pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan/atau Pengawas TPS pada setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang mengandung dugaan pelanggaran.” Kemudian, dalam Pasal 1

---

<sup>10</sup> Qurrata Ayuni, “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 1 (2023): 199–221.

angka 26 Perbawaslu No. 7 Tahun 2018 dijelaskan, “Laporan Dugaan Pelanggaran yang selanjutnya disebut Laporan adalah laporan langsung Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, Peserta Pemilu, atau pemantau Pemilu kepada Bawaslu dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan/atau Pengawas TPS pada setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.”

Bawaslu kabupaten/kota akan menerima laporan yang telah memenuhi persyaratan formil dan materiil. Syarat formil tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (3) Perbawaslu No. 7 Tahun 2018, yang meliputi: (a) identitas pelapor/pihak yang berhak melaporkan; (b) pihak terlapor; (c) waktu pelaporan tidak melebihi ketentuan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui terjadinya dan/atau ditemukannya dugaan pelanggaran pemilu; dan (d) kesesuaian tanda tangan dalam formulir laporan dugaan pelanggaran dengan kartu tanda penduduk elektronik dan/atau kartu identitas lain. Sementara itu, syarat materiil diatur dalam Pasal 9 ayat (4) Perbawaslu No. 7 Tahun 2018, yang meliputi: (a) peristiwa dan uraian kejadian; (b) tempat peristiwa terjadi; (c) saksi yang mengetahui peristiwa tersebut; dan (d) bukti.

Laporan dari pelapor yang telah memenuhi persyaratan di atas serta jenis pelanggaran yang dilanggar jelas ternyata merupakan pelanggaran administratif pemilu, selanjutnya laporan tersebut akan dilakukan registrasi. Bawaslu kabupaten/kota yang memutuskan apakah akan menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran pemilu tersebut atau tidak paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya laporan pelanggaran dan terdaftar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) Perbawaslu No. 7 Tahun 2018.

Laporan tersebut dicatat, kemudian dibentuk majelis pemeriksa berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu (untuk selanjutnya cukup disebut

“Perbawaslu No. 8 Tahun 2018”). Pembentukan majelis pemeriksa dilakukan melalui rapat pleno Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Dalam hal ini, ketua majelis pemeriksa adalah ketua Bawaslu kabupaten/kota. Selain membentuk majelis pemeriksa, dibentuk pula perangkat-perangkat persidangan lainnya, seperti sekretaris pemeriksa, asisten pemeriksa, notulen, perisalah, pengaman sidang, dan lainnya guna lancarnya keberlangsungan proses sidang yang ditetapkan dalam keputusan ketua Bawaslu kabupaten/kota.

Setelah terbentuknya majelis pemeriksa, maka yang pertama dilakukan adalah pemeriksaan pendahuluan terhadap kelengkapan dan keabsahan dokumen atau laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu terstruktur, sistematis, dan masif, yang mana dimaknai sebagai salah satu sifat pelanggaran terberat pemilu yang dapat mengakibatkan didiskualifikasikannya peserta pemilu didasarkan pada ketentuan Pasal 40 Perbawaslu No. 8 Tahun 2018. Ketika kelengkapan dan keabsahan berkas selesai, keputusan awal akan dibuat dan akan dikirim ke pelapor dan terlapor di sidang untuk membacakan putusan pendahuluan. Putusan pendahuluan ini berisi laporan-laporan yang diterima sebagai pelanggaran administratif pemilu. Kemudian, majelis pemeriksa akan melanjutkan dengan sidang pemeriksaan dan menentukan jadwal sidang pemeriksaan.

Selanjutnya, sekretaris pemeriksa mengumumkan diadakannya sidang pemeriksaan kepada para pihak. Dalam hal inilah terlapor adalah salah satu anggota Panwaslu Kecamatan Kota. Di sidang pemeriksaan, majelis menggali informasi bagi pihak-pihak yang diundang untuk memberikan penjelasan maupun keterangan mengenai peristiwa yang dianggap memiliki unsur pelanggaran administratif pemilu. Sidang pemeriksaan di Bawaslu Kota Kediri berlangsung seperti pada umumnya, yaitu mengedepankan hukum acara (untuk mengadili pelanggaran administratif) yang berlaku di Indonesia. Sidang

pemeriksaan pelanggaran administratif pemilu dilaksanakan dengan tahap-tahap sebagai berikut: (1) pembacaan materi laporan dari pelapor atau penemu; (2) tanggapan/jawaban terlapor; (3) pembuktian; (4) kesimpulan pihak pelapor atau penemu dan terlapor; dan (5) putusan.

Majelis Pemeriksa memutuskan pelanggaran administratif berdasarkan paling sedikit 2 (dua) alat bukti yang sah. Adapun dalam Pasal 27 ayat (2) Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 ditentukan alat bukti berupa: (a) keterangan saksi; (b) surat atau tulisan; (c) petunjuk; (d) dokumen elektronik; (e) keterangan pelapor atau keterangan terlapor dalam sidang pemeriksaan; dan/atau (f) keterangan ahli.

Majelis pemeriksa menjatuhkan sanksi didasarkan pada ketentuan Pasal 36 Perbawaslu No. 8 Tahun 2018, yaitu sanksi terhadap terlapor/pelaku pelanggaran administratif pemilu adalah: (a) perbaikan 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/atau (d) sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai pemilu.

Majelis pemeriksa membacakan putusannya dalam sidang yang terbuka untuk umum. Putusan Bawaslu kabupaten/kota pada sidang pemeriksaan yang terbukti melakukan pelanggaran administratif pemilu berdasarkan Pasal 55 ayat (1) Perbawaslu Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 memuat amar putusan yang berbunyi: (a) menyatakan terlapor, terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administratif pemilu; (b) memerintahkan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota untuk melakukan perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme pada tahapan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (c) memberikan teguran tertulis kepada terlapor; (d) memerintahkan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota agar terlapor untuk tidak diikutkan

pada tahapan pemilu dalam penyelenggaraan pemilu; dan/atau (e) memberikan sanksi administratif lainnya kepada terlapor sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai pemilu.

Secara keseluruhan, lama waktu penanganan laporan pelanggaran administratif pemilu dari dilaporkannya pelanggaran oleh pelapor, yaitu anggota Panwaslu Kecamatan Kota, hingga diputuskannya pelanggaran tersebut oleh Bawaslu kabupaten/kota adalah 14 (empat belas) hari kerja sebagaimana amanat Pasal 461 ayat (5) UU No. 7 Tahun 2017 yang berbunyi, “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi”.

Berdasarkan putusan Bawaslu Kota Kediri tentang Laporan Dugaan Pelanggaran Adminitratif Pemilu Nomor: 02/TM/PL/ADM/KOTA.KEDIRI/16.04/I/2019, pada Pemilu 2019 lalu, bersumber dari temuan Panwaslu Kecamatan Kota, Kota Kediri. Pelanggaran tersebut dilatarbelakangi dengan diadakannya kegiatan pembagian bantuan sosial (bansos) pada hari Selasa, 8 Januari 2019, oleh terlapor yang telah memanfaatkan momentum kegiatan bansos untuk melakukan kampanye. Padahal sudah jelas, perbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 303 ayat (1) huruf d UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa “Dalam melaksanakan kampanye, Presiden dan wakil presiden, Pejabat Negara, Pejabat daerah dilarang menggunakan fasilitas Negara yang dibiayai oleh APBN atau APBD”. Selain itu, telah pula melakukan pelanggaran kampanye, yaitu dengan metode penyebaran bahan kampanye dan pemasangan alat peraga kampanye pada giat pembagian bansos tersebut dan hal tersebut tidak sesuai dengan Pasal 275 ayat (1) huruf c dan huruf d UU No. 7 Tahun 2017.

Dalam persidangan tersebut, pelapor menghadirkan beberapa barang bukti serta saksi guna menggali keterangan, yaitu mulai dari Panwaslu Kelurahan Kampung Dalem sampai saksi seorang ibu rumah tangga penerima bansos. Atas pemeriksaan tersebut, majelis pemeriksa mempertimbangkan yang berakhir dengan putusan yang amarnya berbunyi sebagai berikut: (1) menyatakan terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme; (2) memerintahkan kepada KPU Kota Kediri untuk memberikan peringatan tertulis kepada terlapor; dan (3) memerintahkan kepada KPU Kota Kediri untuk tidak mengikutkan terlapor sebagai calon anggota DPRD Kota Kediri.

### **Hambatan Penanganan Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu**

Bawaslu adalah salah satu penyelenggara pemilu di Indonesia, selain KPU. Dalam menangani dugaan pelanggaran administratif pemilu, Bawaslu mempunyai kewenangan untuk melaksanakan sidang pemeriksaan. Bawaslu kabupaten/kota dalam membuktikan suatu pelanggaran adalah bersifat sah dan meyakinkan, sehingga diperlukan bukti pendukung majelis untuk memutus pelanggaran. Alat bukti yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 pada mencakup: (a) keterangan saksi; (b) surat atau tulisan; (c) instruksi atau petunjuk; (d) dokumen elektronik; (e) keterangan pelapor atau keterangan terlapor dalam sidang pemeriksaan; dan/atau (f) keterangan ahli.

Untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan tersebut, digunakan teori sistem hukum yang dipopulerkan oleh Lawrence M. Friedman yang terdiri dari 3 (tiga) unsur pokok. Pertama, substansi hukum yang tersusun dari kaidah-kaidah substantif dan juga tentang bagaimana institusi seharusnya berperilaku. Kedua, struktur hukum, yaitu badan atau institusi yang menjalankan sistem. Ketiga, budaya



hukum, yaitu meliputi sikap sosial dan nilai. Perilaku bergantung pada penilaian tentang pilihan mana yang berguna atau benar yang mengacu pada bagian-bagian dari budaya umum, adat istiadat, pendapat, cara bertindak, dan pemikiran. Dapat juga dikatakan, budaya hukum merupakan bagian dari moral dan nilai-nilai masyarakat berdasarkan tindakan dan penilaian tentang pilihan praktis atau adil.

Dilihat dari sudut substansi hukum, pelanggaran administratif pemilu di daerah kabupaten/kota menjadi tanggung jawab Bawaslu kabupaten/kota untuk memutusnya dengan dasar hukum yang telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya. Berkaitan dengan substansi hukum dapat dikatakan bahwa substansi hukum aturannya telah jelas. Kemudian, budaya hukum adalah pandangan masyarakat terhadap adanya aturan hukum dalam menangani pelanggaran administratif pemilu. Di Bawaslu Kota Kediri, budaya hukum masyarakat sudah berjalan dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pelaporan adanya dugaan pelanggaran administratif pemilu di Kota Kediri. Dengan kata lain, sudah mempunyai tradisi baik yang mendukung penerapan upaya pelaksanaan penanganan pelanggaran administratif pemilu.

Meskipun dalam melakukan penanganan pelanggaran administratif pemilu di Kota Kediri telah bekerja sesuai sistemnya, namun masih ada beberapa hambatan muncul selama proses tersebut. Hambatan pertama yang dihadapi adalah dalam pembuktian, khususnya terkait keterangan saksi. Pasal 52 ayat (1) Perbawaslu Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 menentukan, "Dalam hal pemeriksaan perlu keterangan ahli, saksi, dan/atau instansi terkait, majelis pemeriksa dapat melakukan pemanggilan sesuai dengan kebutuhan atau berdasarkan saran dari terlapor dan/atau pelapor". Keterangan saksi tidak diprioritaskan pada urutan pertama, padahal sangat dibutuhkan dalam pembuktian. Selain itu, dalam pemanggilannya,

diberikan keleluasaan kepada majelis pemeriksa untuk memanggil sesuai dengan kebutuhan.

Selanjutnya, kata “dapat” pada bunyi Pasal 52 ayat (1) Perbawaslu Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 dapat diartikan sesuatu yang tidak wajib, sehingga kalau saksi tidak hadir di sidang tentu saja tidak menjadi masalah. Dalam pengaturan ini, majelis pemeriksa tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan upaya paksa ketika saksi dipanggil. Padahal, apabila melihat hukum acara pidana, maka majelis hakim dapat memaksa saksi untuk hadir dalam persidangan untuk memperjelas peristiwa hukum. Di samping itu, Perbawaslu Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 tidak memberikan pengaturan berkenaan dengan pemanggilan secara bertahap, seperti pemanggilan pertama tidak hadir, maka panggilan kedua dilaksanakan, dan jika tetap tidak hadir, maka dapat dilakukan upaya paksa untuk hadir saat sidang pemeriksaan. Oleh karena itu, alat bukti berupa keterangan saksi menjadi seperti tidak ada artinya dalam memutus pelanggaran administratif pemilu, padahal sangat penting sebagai alat bukti dalam penyelesaian pelanggaran administratif pemilu. Meskipun disyaratkan memutus pelanggaran dengan minimal 2 (dua) alat bukti, keterangan saksi, selain bukti-bukti lain, merupakan kunci keberhasilan penanganan pelanggaran.

Hambatan kedua dihadapi Bawaslu Kota Kediri adalah terkait eksekusi putusan atas pelanggaran administratif pemilu. Pasal 461 ayat (6) UU No. 7 Tahun 2017 menentukan, “Putusan Bawaslu, Bawaslu kabupaten, Bawaslu kabupaten/kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif pemilu berupa: (a) perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) teguran tertulis; (c) tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu; dan (d) sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan undang-undang ini”.

Begitu pula pada Pasal 462 UU No. 7 Tahun 2017 menentukan, “KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari keda sejak tanggal putusan dibacakan.” Dari sini terlihat bahwa Bawaslu kabupaten/kota hanya mempunyai kewenangan untuk memutus pelanggaran administratif pemilu, sedangkan eksekusi putusan dilakukan oleh KPU.

Dalam upaya penanganan pelanggaran, Bawaslu Kota Kediri dapat dikatakan bahwa Bawaslu Kota Kediri yang hanya melakukan sendiri proses penanganan pelanggaran administratif pemilu hingga putusan, namun tidak dapat melakukan eksekusi sanksi terhadap pelanggaran yang telah diputuskan. Dalam hal ini, Bawaslu Kota Kediri hanya dapat merekomendasikan kepada KPU untuk memberikan sanksi sesuai putusan hasil sidang.

Hambatan ketiga dihadapi Bawaslu Kota Kediri dalam penanganan dugaan pelanggaran administratif pemilu adalah terkait sumber daya manusia yang tersedua. Pada saat menjalankan persidangan, mereka semua terlibat. Di sisi yang lain, tahapan pemilu tetap berjalan dan harus diawasi, sehingga menimbulkan proses pengawasan tahapan pemilu yang berlangsung tidak maksimal.

## **Penutup**

Peran dan kewenangan Bawaslu Kota Kediri dalam penanganan pelanggaran administratif pemilu diawali dari temuan anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan Kota, Kota Kediri, yang kemudian dilakukan pemenuhan persyaratan formil dan materiil oleh pelapor. Setelah laporan lengkap, dilakukan registrasi dan menentukan jenis pelanggaran yang terjadi. Lalu, dilanjutkan dengan pembentukan majelis pemeriksa yang diketuai oleh Ketua Bawaslu Kota Kediri, persidangan untuk pemeriksaan, dan terakhir pembuatan putusan

akhir. Dalam proses tersebut, terdapat 3 (tiga) hambatan, yaitu mendatangkan saksi dalam persidangan, kewenangan eksekusi putusan, serta kurangnya anggota lembaga untuk melaksanakan tugas ketika persidangan berlangsung.

## Referensi

- Ayuni, Qurrata. "Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 1 (2023): 199–221.
- Kusuma, Lalu Sopan Tirta, Zulhadi Zulhadi, Junaidi Junaidi, and Azwar Subandi. "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilu (Studi Penanganan Pelanggaran Pemilu Pada Sentra Gakkumdu Provinsi Nusa Tenggara Barat)." *Ulul Albab* 23, no. 2 (2019): 110–116.
- Putra, Pande Putu Ekayana Dharma, and I Gede Pasek Pramana. "Penanganan Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu (Studi Kasus Putusan Bawaslu Kabupaten Gianyar Nomor: 001/ADM/BWSL/17.04/PEMILU/XI/2018)." *Magister Hukum Udayana* 10, no. 3 (2021): 614–630.
- Rizal, Moch Choirul, Fatimatuz Zahro', and Rizki Dermawan. "Metode Penelitian Hukum Normatif." In *Ragam Metode Penelitian Hukum*, edited by Moch Choirul Rizal, 19–44. Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, Excellent 12: Solidaritas untuk Penelitian Hukum, dan Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Syariah IAIN Kediri, 2022.
- Supriyadi, and Widyatmi Anandy. "Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)." *Jurnal Adhyasta Pemilu* 3, no. 2 (2020): 141–

158.

Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, Sidik Pramono, and Topo Santoso.

*Penanganan Pelanggaran Pemilu: Seri Demokrasi Elektoral*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2010.

Wiwin, Muhammad Andri Alvian. “Eksistensi Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu Pasca Penetapan Hasil Perolehan Suara Secara Nasional.” *Sultan: Riset Hukum Tata Negara* 1, no. 1 (2022): 21–26.

