

Penguatan Bawaslu dalam Penegakan Hukum pada Pemilu Serentak Tahun 2024

Micael Josviranto

Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Nusa Nipa
e-mail: micaeljosviranto23@gmail.com

Abstrak

Penyelenggaraan Pemilu tidak bisa lepas dari lembaga pemilihan, salah satunya adalah Bawaslu. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan yuridis normatif dan didukung oleh empiris. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Data tersebut kemudian dianalisis dengan cara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, bawaslu mempunyai kedudukan dominan dalam penanganan penindakan pelanggaran pemilu. Bawaslu berwenang menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang. Kedua, Berbagai Permasalahan dalam pelaksanaan pemilu sebelumnya, memerlukan tindakan penyelesaian yang dapat dilakukan oleh otoritas pembentuk Undang-undang melalui revisi perundang-undangan, atau melalui tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu Bawaslu atau KPU) melalui pembentukan peraturan teknis Penyelenggara Pemilu.

Kata Kunci: *Bawaslu, Pemilihan Umum, 2024*

Abstract

The implementation of elections cannot be separated from the institution of elections, one of which is Bawaslu. The type of research used in this study is to use normative juridical measures and are supported by empirical. The data collection technique used is a literature study. The data is then analyzed in a qualitative way. The results showed that bawaslu had a dominant position in handling the enforcement of election violations. Bawaslu is authorized to receive and follow up on reports related to alleged violations of the implementation of laws and regulations governing elections, examine, review and decide violations of election administration, examine, review, and terminate money politics violations. Second, various problems in the implementation of previous elections, require resolution actions that can be carried out by the law-forming authority through the revision of legislation, or through actions carried out by the organizers of the Bawaslu Election or KPU) through the establishment of technical regulations for election organizers.

Keywords: *Bawaslu, General election, 2024*

PENDAHULUAN

Menilik kepada proses pembentukan kerangka hukum pemilu (khususnya terkait dengan sistem penegakan hukum pemilu) sejak tumbangnya Orde baru dan dimulainya Orde Reformasi, terlihat sangat dinamis, hal ini tidak terlepas dari konteks politik, arah kebijakan nasional maupun kepentingan para stakeholder. Situasi sosial politik, kepentingan antar pihak dan cita ideal akan selalu berinteraksi dan melatarbelakangi proses pembentukan hukum, karena hukum pada dasarnya adalah produk politik (Daniel S. Lev, 1990). Dalam kerangka hukum pemilu di masa Orde Lama (UU Nomor 7 tahun 1953) dan Orde Baru (Undangundang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-

anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985), sistem penegakan hukum pemilu hanya memuat tentang ketentuan pidana yang berisi bentuk-bentuk perbuatan hukum yang dikategorikan sebagai perbuatan pidana, baik pelanggaran maupun kejahatan. Keseluruhan undang-undang tersebut tidak mengatur secara khusus mekanisme penegakan hukum pidana pemilu, sehingga dengan demikian, proses penanganannya mengikuti ketentuan hukum acara pidana biasa.

Memasuki era reformasi yang dimulai dengan penyelenggaraan pemilu tahun 1999 hingga 2019, perkembangan di sektor norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu mulai dilakukan. Pemilu 1999 di era reformasi menandai dimulainya tradisi penggantian UU Pemilu lima tahunan. Perkembangan sistem penegakan hukum pemilu tergambar dalam UU Nomor 3 tahun 1999 dan beberapa UU Pemilu berikutnya yang apabila dipetakan dapat menunjukkan fase-fase perkembangan sistem penegakan hukum Pemilu.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019 berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 secara umum tahapan Pemilu dapat berjalan lancar sesuai dengan waktu dan jadwal yang telah ditentukan meskipun masih banyak terjadi permasalahan mulai dari penetapan DPT, penyelenggaraan yang masih banyak permasalahan, pelaksanaan kampanye masih banyak terjadi pelanggaran dan pada saat pelaksanaan ada permasalahan kecurangan. Peristiwa serupa tidak menutup kemungkinan kembali terulang pada Pemilihan Umum serentak tahun 2024. Pelanggaran pemilu memang sulit dihindari, namun paling tidak bisa diminimalisir. Oleh karena itu, diperlukan peran semua pihak terutama pihak atau lembaga yang memiliki kewenangan dalam menangani langsung pelanggaran Pemilu, dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Penyelenggaraan Pemilihan Umum tidak terlepas dari Lembaga ke Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan kedua lembaga tersebut memiliki peran yang cukup penting, salah satunya yaitu Bawaslu atau disebut dengan Badan Pengawas Pemilu, karena dalam hal meningkatkan dan memaksimalkan kualitas dari penyelenggaraan Pemilu yang memberikan kepastian terhadap tegaknya kedaulatan dan hak pilih dari masyarakat tentunya ditentukan oleh profesionalitas, kapabilitas dan kredibilitas dari lembaga tersebut.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah peneliti mendeskripsikan atau menarasikan data hasil penelitian yang didapatkan dalam bentuk kalimat. Penelitian memilih atau mengambil topik dan menggunakan studi literature untuk menjawab segala permasalahan yang didapatkan. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif untuk menjawab pertanyaan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan sistem penegakan hukum pemilu tergambar dalam UU Nomor 3 tahun 1999 dan beberapa UU Pemilu berikutnya yang apabila dipetakan dapat menunjukkan fase-fase perkembangan sistem penegakan hukum Pemilu. Fase Pertama, melalui UU Nomor 3 tahun 1999 yang merupakan UU Pemilu pertama di era reformasi, mulai muncul norma pengaturan tentang sengketa pemilu (Pasal 26), pelanggaran dan sanksi administratif terkait dengan dana kampanye (Pasal 49), serta pengaturan tentang bentuk tindak pidana pemilu yang diatur ke dalam 2 pasal dan terdiri atas 14 ayat (Pasal 72 dan 73). Pada aspek kelembagaan pengawasan dan penegakan hukum pemilu, UU ini juga mengubah desain kelembagaan pengawasan pemilu menjadi beranggotakan unsur masyarakat dan perguruan tinggi yang diangkat oleh Lembaga Peradilan (Pasal 24).

Lembaga pengawas pemilu yang bersifat adhoc ini juga bertugas untuk menangani pelanggaran dan menyelesaikan sengketa dan perselisihan pemilu, dan dapat

meneruskannya ke instansi penegak hukum jika tidak mampu menyelesaikannya (Pasal 26). Fase Kedua, melalui UU Nomor 12 tahun 2003 dan UU Nomor 23 tahun 2003 yang menjadi dasar pijakan hukum penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu mengalami beberapa perubahan. UU ini mulai menambah pengaturan tentang ancaman pidana bagi pelanggaran kampanye (yang dalam UU Nomor 3 tahun 1999, atas pelanggaran larangan dalam kampanye hanya diancam tindakan berupa pembubaran kegiatan kampanye) sebagaimana diatur dalam pasal 76 ayat (1). UU ini juga memperbanyak ragam bentuk sanksi atas pelanggaran administrasi (Pasal 76 ayat (2), (4), Pasal 77 ayat (2)) dimana penjatuhan sanksinya dilakukan oleh KPU.

Pada aspek kelembagaan, UU ini mengubah desain kelembagaan pengawas pemilu menjadi kelembagaan yang dibentuk oleh KPU (pasal 120), dengan unsur keanggotaan yang terdiri atas unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers (Pasal 124). Salah satu perubahan fundamental yang dibawa oleh kedua UU ini adalah dimulainya pengaturan khusus tentang hukum acara dalam penegakan hukum pemilu dengan menganut prinsip *speedy-trial* meskipun secara umum masih mengacu pada KUHAP (Pasal 131-133), serta pembedaan antara sengketa pemilu dengan sengketa hasil pemilu, dimana sengketa hasil pemilu ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 134). Sedangkan norma pengaturan terkait ancaman pidana juga mengalami pemekaran menjadi menjadi 4 pasal yang terdiri atas 26 ayat (Pasal 137-140).

Fase Ketiga, melalui UU Nomor 10 tahun 2008, terjadi perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu. Tugas pengawasan pemilu yang diemban oleh Panitia Pengawas diatur secara spesifik mencakup pula pengawasan terhadap kinerja KPU, misalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18. Perluasan obyek pengawasan ini merupakan sebagai implikasi dari perdebatan hukum yang muncul pada pemilu 2004 tentang apakah Panwaslu berwenang mengawasi kinerja KPU. Masih terkait dengan aspek kelembagaan pengawas pemilu, UU ini juga meningkatkan sifat kelembagaan pengawas pemilu di tingkat pusat menjadi permanen dalam bentuk Badan dan dipilih oleh DPR, sedangkan pada tingkat di bawahnya tetap bersifat *ad hoc*. Namun demikian, unsur keanggotaannya diubah dengan menghilangkan unsur dari Kepolisian dan Kejaksaan. UU ini juga memperluas cakupan pelanggaran administrasi dengan menambahkan ketentuan tentang pelanggaran kampanye melalui media penyiaran, dan memberikan wewenang kepada Komisi Penyiaran dan Dewan pers untuk melakukan penegakan hukum (Pasal 89-100).

Di samping itu, UU ini juga mulai memperkenalkan pengaturan tentang kode etik penyelenggara pemilu, dimana UU ini memberi mandat kepada KPU dan Bawaslu untuk menyusunnya. UU ini juga memperjelas pengertian tentang pelanggaran administrasi pemilu yang sebelumnya masih bersifat samar (Pasal 248), dan memberikan wewenang kepada KPU untuk memeriksa dan memutuskannya (Pasal 250). Sedangkan pada aspek pidana pemilu, UU ini mulai mengatur secara lebih terperinci hukum acara pidana pemilu (pasal 253- 257), sehingga menjadi semakin kuat sifat *lex-specialis*-nya. Adapun norma pengaturan tentang ketentuan pidana pemilu berkembang secara signifikan dengan jumlah pasal yang mengaturnya menjadi 51 pasal (pasal 260-311).

Fase Keempat, pada fase ini, terjadi perubahan signifikan dalam kerangka hukum pemilu, dimana norma pengaturan tentang penyelenggara pemilu dipisahkan dari UU pemilu. Kelembagaan penyelenggara pemilu diatur dalam UU nomor 15 tahun 2011, dan didalamnya mulai memperkenalkan pembentukan lembaga baru yakni DKPP sebagai lembaga penegakan kode etik penyelenggara pemilu. Sifat kelembagaan pengawas pemilu ditingkatkan menjadi permanen di tingkat provinsi. Prosedur penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi pemilu diubah, dimana pengawas pemilu melakukan pemeriksaan dan menghasilkan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh KPU, namun KPU masih tetap melakukan pemeriksaan dan memutus terkait rekomendasi dari pengawas pemilu (Pasal 254-256 UU Nomor 8 tahun 2012). UU ini juga mulai memperkenalkan kelembagaan Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu (Pasal 266), kelembagaan Sentra Gakkumdu (Pasal 267),

serta sengketa Tata Usaha Negara Pemilu sebagai jenis baru sengketa pemilu terkait dengan Keputusan yang dikeluarkan oleh KPU (Pasal 268-270).

Sedangkan norma pengaturan tentang tindak pidana pemilu kembali berubah menjadi 48 pasal (Pasal 273-321). Fase Kelima, merupakan perkembangan yang terjadi pada pemilu terkini yakni pemilu 2019 dimana dasar pengaturan hukumnya adalah UU nomor 7 tahun 2017. UU ini menyatukan norma pengaturan terkait pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilu presiden dan wakil presiden serta kelembagaan penyelenggara pemilu. Pada aspek kelembagaan penegakan hukum pemilu, kelembagaan pengawas pemilu diperkuat sifatnya menjadi permanen hingga tingkat Kabupaten/Kota (pasal 89 ayat (4), kewenangannya dalam menangani pelanggaran administrasi pemilu juga diperkuat dari sebelumnya hanya menghasilkan rekomendasi kepada KPU meningkat hingga memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi (Pasal 95 huruf b). UU ini juga memperkenalkan pengaturan tentang pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan massif (Pasal 463).

Adapun norma pengaturan tentang bentuk-bentuk tindak pidana pemilu kembali mengalami kenaikan menjadi 66 pasal (Pasal 488- 554). Kelima fase perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum pemilu tersebut menunjukkan perubahan yang sangat dinamis. Di satu sisi perkembangan tersebut menunjukkan arah penerapan hukum progressif, namun di sisi lain juga menunjukkan kecenderungan trial and error dalam penyiapan kerangka hukum pemilu. Sayangnya, hingga saat ini belum pernah dilakukan upaya evaluasi terhadap sistem penegakan hukum pemilu secara komprehensif, melalui pendekatan penelitian yuridis-normatif dan dipadu dengan pendekatan empiris, guna mengetahui efektifitas sistem penegakan hukum pemilu.

Tidak hanya dilakukan harmonisasi namun juga modernisasi sistem politik guna meningkatkan indeks demokrasi Indonesia semakin maju.

Tantangan dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum

Bawaslu sebagai salah satu lembaga pengawas pemilu mempunyai problem atau masalah tersendiri terkait dengan tindak lanjut penanganan pelanggaran, di antaranya: Pertama, Rekomendasi Pengawas Pemilu yang telah dikaji dan dibuktikan kebenarannya harus kembali diperiksa ulang oleh KPU untuk dibuktikan kembali, sehingga seringkali rekomendasi tidak dilaksanakan oleh KPU. Kedua, Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota yang mempengaruhi hasil suara dinilai oleh KPU merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi sehingga Putusan tidak dilaksanakan oleh KPU. Ketiga, pemahaman yang berbeda antara Komisi ASN (KASN) yang menilai bahwa setiap laporan terkait tidak netralnya ASN merupakan pelanggaran Pemilihan dan menjadi kewenangan Bawaslu seutuhnya membuat proses tindak lanjut menjadi tidak maksimal. Keempat, dalam proses Tindak Pidana Pemilihan, laporan seringkali dihentikan pada saat pembahasan atau dihentikan pada saat penyidikan tanpa dasar hukum yang jelas. Kelima, perbedaan perspektif hukum dengan Mahkamah Agung dalam memaknai pelanggaran administrasi yang terjadi secara TSM membuat terjadi perbedaan penafsiran dalam proses pembuktian pelanggaran tersebut. Keenam, Mahkamah Agung turut menerima, memeriksa, dan memutus rekomendasi Pengawas Pemilu yang membatalkan pencalonan Peserta Pemilihan (Pasal 71 ayat 2 dan 3 UU Pemilihan Kepala Daerah).

Tantangan penegakan hukum dalam Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 agai berikut:

1. Terdapat potensi irisan tahapan antara Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah yang memungkinkan terjadinya sebuah pelanggaran Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah dalam satu peristiwa yang dilaporkan kepada pengawas Pemilu.
2. Dengan tidak dilakukan revisi terhadap UU Pemilihan Kepala Daerah, maka rekomendasi Pengawas Pemilu yang sudah dibuktikan kebenarannya dapat disangkal oleh KPU.

3. Rentang antara tahun 2023-2024 akan banyak diisi oleh kegiatan kampanye oleh Peserta Pemilu/Pemilihan Kepala Daerah sehingga pelibatan dan juga keterlibatan ASN akan marak terjadi.
4. Praktik Politik Uang dengan modus-modus baru akan bermunculan, diharapkan regulasi dapat menjangkau modus-modus baru Politik Uang tersebut.
5. Kapasitas SDM serta sarana prasarana untuk mendukung kinerja dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi Penanganan Pelanggaran perlu ditingkatkan.
6. Keterlibatan banyak lembaga dalam sistem penegakan hukum Pemilu, membuat perlu dibangun ruang kerja sama yang solid dan berkomitmen.

Upaya Penegakan Hukum dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Menurut Lawrence M. Friedman, berhasil atau tidaknya penegakan hukum dalam dipengaruhi oleh tiga unsur sistem hukum yakni struktur hukum (Structure of Law), substansi hukum (Substance of the Law) dan budaya hukum Culture). Unsur substansi hukum meliputi aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum (Lawrence M. Friedman, 2001) . Jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum pemilu di Indonesia maka yang termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum antara lain Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta Bawaslu.

Dalam kaitannya dengan budaya hukum, Lawrence M. Friedman selanjutnya mengartikan budaya hukum sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya. Dalam penyelenggara Pemilu Serentak 2024 setidaknya sudah bisa ditelesik beberapa tantangan penegakan hukum yang berpotensi menghiasi proses penyelenggaraan pemilu serentak tersebut, di antaranya tantangan regulasi, struktur hukum dan budaya hukum masyarakat

SIMPULAN

1. Bawaslu berwenang menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.
2. Permasalahan dalam pelaksanaan pemilu sebelumnya, memerlukan tindakan penyelesaian yang dapat dilakukan oleh otoritas pembentuk Undangundang melalui pembentukan peraturan teknis Penyelenggara Pemilu. Tindakan dalam bentuk pembentukan peraturan teknis penyelenggaraan pemilu oleh KPU atau Bawaslu lebih mudah dilakukan, meskipun sangat beresiko tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abhan. (2016). *Jejak Kasus Pidana Pemilu*, Semarang: CV. Rafi Sarana Perkasa.
- Agus Riwanto (2019). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Bawaslu.
- Bambang Poernomo. (2002). *Asas-Asas dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Riskiyono, Joko. (2017). *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undangundang*, Depok: Nadi Pustaka.
- Teguh Prasetyo. (2018). *DKPP RI: Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bermartabat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Josviranto, M. (2021). Tinjauan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 7(2), 302-307. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4696312>

- Josviranto, M. (2022). Tinjauan Yuridis Tentang Perjanjian Kerja Bersama Ditinjau dari Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 6 (2), 8862–8866. Retrieved from <https://jptam.org/index.php/jptam/article/view/3783>
- Josviranto, M. (2022). Tinjauan Yuridis Perusahaan dalam Pelaksanaan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) Menurut Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. *Briliant: Jurnal Riset dan Konseptuan*, 7 (1). <http://dx.doi.org/10.28926/briliant.v7i1.895>
- Josviranto, M., Sanry Mero Nurak, P. ., Portasius Mude, G. ., Hilarius Ase, A. ., & Guntilda Plea, M. (2021). Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Maumere Nomor 8/Pdt.G/2019/Pn MME Tentang Wanprestasi dalam Ingkar Janji Menikah. *Gema Wiralodra*, 12 (2), 320-331. <https://doi.org/10.31943/gemawiralodra.v12i2.196>