**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara hukum yang menganut sistem demokrasi perwakilan, dimana negara harus dapat membangun sistem sirkulasi kepemimpinan melalui pemilihan umum yang dapat diikuti oleh setiap warganya tanpa merasa diganggu dan diintimidasi dalam menentukan pilihannya, serta memberikan perlindungan, menciptakan Lembaga peradilan yang independent, menjamin kebebasan berpendapat dan berserikat dan memastikan bahswa setiap warga memiliki akses kependidikan berdasarkan hasil rumusan Internasional Commission of Jurist di Bangkok Tahun 1965.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksnakan menurut Undang-Udang Dasar [[1]](#footnote-1) Salah satu wujud dari demokrasi adalah Pemilihan Umum (Pemilu). Menurut pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Thahun 2017 tentang pemilihan umum yaitu ;

*“Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksnakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.­*

Pemilu adalah cara rakyat menjalankan kedaulatan mereka dalam negara demokrasi dan berfungsi untuk mengubah keinginan rakyat menjadi jabatan dilembaga negara. Proses pemilu harus dilakukan secara jujur dan adil agar rakyat dapat memilih wakil atau pun pemimpin yang sesuai dengan keinginan rakyat. [[2]](#footnote-2). Nilai utama dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada adalah keadilan; kualitas, penyelenggaraan dan penanganan pelanggaran sangat menentukan keadilan itu sendiri.

Sebagai bentuk kedaulatan rakyat, pemilu dilakukan untuk memilih anggota legislatif ditingkat pusat dan daerah, wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota. Masyarakat berharap pemilu akan menghasilkan wakil rakyat dan pemimpin pusat dan daerah yang sesuai dengan harapan mereka. Selain itu, pemilu juga dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Namun penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari tiga tahap; tahap awal dimana penyelenggara menetapkan undang-undang melalui pemilu, tahap proses dan tahap akhir, dimana masalah terkait undang-undang pemilu diangkat dan diselesaikan melalui pengadilan. Ada masalah yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu di Indonesia termasuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019.

Penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Lembaga penyelenggara pemilu, yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan dewan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP melakukan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta memilih anggota DPRD secara langsung.(7) Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Pasal 1 ayat 7

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah Lembaga penyelenggara pemilu yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menegaskan eksistensi dan peran bawaslu lebih dari sekedar mengawasi pemilu. [[3]](#footnote-3)

Pengawasan pelaksanaan pemilu berlangsung disemua fase, termasuk dalam perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan evaluasi. Semua adalah bagian hal yang penting untuk memastikan terciptanya pemilihan yang adil. Kehadiran Bawaslu diharapkan dampat berdampak terhadap pengawasan menjadi lebih berkualitas, lebih efektif dan lebih efisien. [[4]](#footnote-4)

Pemilihan kepala dan wakil kepala daerah dilakukan secara bersamaan untuk meningkatkan tanggung jawab local accountability, political equality dan local responsiveness. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam demokratisasi ditingkat lokal terkait erat dengan hubungan kuasa yang didasarkan pada pelaksanaan kedaulatan rakyat. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilihan) harus memiliki kemampuan untuk meningkatkan kondisi sosial, politik, dan ekonomi masyarakat. Pemilihan yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik, dan pemilihan yang diselenggarakan secara professional dan demokratis akan memiliki efek yang signifikan terhadap perubahan politik.

Dalam landscape administratif modern, peran badan pengawas regulasi menjadi sangat penting dalam memastikan berfungsinya Lembaga-lembaga pemerintah dan melindungi kegiatan publik. Salah satu entitas penting tersebut adalah badan pengawas yang bertugas memantau dan membimbing aktifitas organisasi pemerintah untuk mencegah pelanggaran administratif.

Pentingnya mekanisme pengawasan yang efektif tidak bisa disepelekan karena mekanisme ini berfungsi sebagai perlindungan penting terhadap salah urus, penyalahgunaan kekuasaan dan penyalahgunaan sumber daya publik. Sektor publik sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintah yang baik sangat erat kaitannya dengan tugas pokok dan fungsi Lembaga penyelenggara kekuasaan negara, termasuk upaya mewujudkan pemerintahan yang baik.

Tidak dapat dihindarkan bahwa berbagai bentuk pelanggaran terjadi selama proses pemilu, termasuk yang terjadi pada Pemilu 2020. Meskipun telah dilakukan secara teratur dalam jangka waktu yang cukup lama, bahkan sejak Pemilu 1955, ada beberapa pihak yang merasa bahwa baik Penyelenggara Pemilu maupun peserta Pemilu telah menipu mereka. Dengan cara yang sama, hak menyatakan pendapat melalui demonstrasi terus berlanjut selama gelaran Pemilu 2020 hingga sidang Perselisihan Hasil Pemilu (PHP) di Mahkamah Konstitusi.

Pelanggaran administrasi pemilu dan dugaan pelanggaan administrative pemilu diselesaikan dengan cepat, tidak memihak dan tebuka. Jika ada beberapa laporan atau temuan pemeriksaan Bawaslu, Bawaslu provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan pemeriksaan bersama.

Namun, terdapat beberapa hambatan yang menghalangi pengendalian pelanggaran administrasi selama pemilu dan pemilihan, maka dalam analisis ini perlu dilakukan pebandingan antara penanganan pelanggaran administrasi dalam rezim pemilihan kepala daerah serta melakukan analisis hukum terhadap aspek-aspek pelanggaran administrasi untuk mendapatkan konsep atau bentuk pengendalian pelanggaran administrasi. Hal yang menjadi pelanggaran administratif pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar prosedur, tatacara, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilu disetiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pelanggaran administratif dapat diselesaikan dengan cepat melalui acara cepat, dan pelanggaran dapat diselesaikan ditempat kejadian dengan mempertimbangkan kelayakan dan keamanan.

Menurut pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Ini berarti setiap daerah di Indonesia memiliki kepala daerah yang dipilih secara demokratis. [[5]](#footnote-5)

Regulasi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilihan) mengalami 2 kali perubahan, antara lain;

1. Undang-undang No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala (Pemilihan) – Perubahan I.
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan ke dua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilihan)- Perubahan).

Menurut pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilihan)-Perubahan I, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi, Panitia Pengawas (Panwas)Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL dan Pengawas TPS bertanggung jawab untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan tersebut.

Pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilihan) tahun 2020 didapati adanya pelanggaran kampanye, ada 33 jumlah laporan hasil pengawasan (LHP) yang terdapat dugaan pelanggaran. Koordinator Divisi Data, Hukum dan Informasi Bawaslu Kota Medan M Taufiqqurohman menyatakan 33 dugaan pelangaran ditemukan dari pengawasan 401 kegiatan kampanye selama 55 hari. Taufiq merincikan diantaranya merupakan dugaan pelanggaran prokes yang dilakukan kedua paslon, yakni paslon nomor urut 1 Akhyar Nasution-Salman Alfarisi dan paslon nomor urut 2 Bobby Nasution-Aulia Rahman. Sementara sisanya adalah dugaan pelanggaran netratlitas ASN, kampanye ditempat ibadah dan lainnya. (14) Taufiqqurohman Munthe (Kordinator Divisi Data, Hukum dan Informasi Bawaslu Kota Medan).

Sangat seringnya terjadi pelanggaran yang berkaitan dengan kampanye, pemasangan alat peraga yang tidak sesuai dengan tempat yang telah ditentukan bahkan dengan adanya politik uang (money politik). Hal ini tentunya perlu ditentu dan dianalisis lebih mendalam terkait sejauh mana penerapan penindakan pelanggaran tersebut berupa penerapan sanksi bagi pasangan calon. Berdasarkan hal tersebut peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Peran Badan Pengawas Pemilu dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi pada Pemilu Kepala Daerah Tahun 2020”.

1. **Rumusan Masalah**

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, agar memiliki arah yang jelas dan menginterprestasikan data dan fakta kedalam penelitian, maka terlebih dahulu dibuat rumusan masalah. Adapun permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran Badan Pengawas Pemilu Kota dalam mengindentifikasi pelanggaran administrasi pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah?
2. Bagaimana peran Badan Pengawas Pemilu Kota terhadap pencegahan dan penyelesaian pelanggaran administrasi pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Tahun 2020?
3. Faktor apa saja yang menghambat Badan Pengawasan Pemilu dalam pencegahan dan pelanggaran administrasi pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Tahun 2020?
4. **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan penelitian maka tujuan penelitian diatas adalah;

1. Untuk menganalisis dan mengetahui Peran Badan Pemilu dalam mengidentifikasi pelanggaran administrasi pada pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan Peran Badan Pengawas Pemilu kota terhadap Pencegahan dan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi pada Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Untuk menganalisis Faktor-faktor yang menghambat Badan Pengawas Pemilu dalam Pencegahan terjadinya Pelanggaran Administrasi pada Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
4. **Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah;

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan ilmu hukum khususnya yang mengkaji penyelesaian hukum pelanggaran administrasi pada tahapan kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dan dapat menjadi sumber pengetahuan bagi para peneliti selanjutnya yang akan membahas materi kajian yang sama.
2. Secara praktis bagi pembentuk peraturan perundang-undagan, agar temuan-temuan dalam penelitian ini bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan revisi, menambah atau memperkuat implementasi peraturan pelaksana dari peraturan perundangan yang sudah ada terkait pemilihan pilkada.

1. J. Tjiptabudy, '*Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu Dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*' Jurnal Konstitusi, 11, 2009, h. 48 [↑](#footnote-ref-1)
2. Fahmi.et.all, *'Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus'* Al-Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Volume 10, Nomor 1, April 2020 [↑](#footnote-ref-2)
3. Muhammad ja'far, *Eksistensi dan Integritas Bawaslu dalam Penanganan Sengketa Pemilu*, Jurnal Madani Legal Review Vol. 2 No.1 Juni 2018 h.34 [↑](#footnote-ref-3)
4. Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen, Jakarta*, Ghalia Indonesia, 1991. h 94 [↑](#footnote-ref-4)
5. Muhammad Asfar, 2006. *Mendesain Manajemen Pilkada, Surabaya*: Pustaka Eureke, hlm 12 [↑](#footnote-ref-5)