

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Menurut Jimly Asshiddiqie, Hukum adalah tata aturan atau suatu sistem yang mengatur perilaku manusia. Hal ini tidak hanya merujuk pada aturan yang tunggal, namun seperangkat aturan yang berbentuk satu kesatuan yang menghasilkan suatu sistem. Jika ditarik benang merahnya, maka hukum sulit dipahami jika berdasarkan pada satu aturan. Hukum tidak terkait dengan perilaku manusia saja, tetapi juga mempertimbangkan kondisi tertentu pada perilaku manusia. Pertanggungjawaban hukum terbagi menjadi 2, yaitu:

- a. *Culpability* dan *Absolute Liability*
- b. Tanggungjawab Individual dan Kolektif (Jimly Asshiddiqie, 2006)

Aturan dasar yang mengenai pemilihan umum kepala daerah atau pilkada telah diatur didalam Undang-undang Dasar 1945, pada pasal 18 ayat 4 yang berbunyi bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Poin ini mendasari keseluruhan peraturan disetiap pemilihan yang mana dalam pelaksanaannya memiliki aturan sendiri dalam pemilihan tingkat daerah.

Terselenggaranya Pemilu ialah salah satu syarat berjalannya sistem demokrasi, karena suatu kewajiban bagi negara yang menganut sistem ini dengan menggunakan metode pemilihan secara langsung. ada beberapa substansi yang perlu diperhatikan didalam memenuhi kebutuhan proses penyelenggaraan Pemilihan Umum, yakni:

- a. ***Inclusiveness***,
artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu.
- b. ***Equal Vote***,
artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama.
- c. ***Effective Participation***
artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya.
- d. ***Enlightened Understanding***

artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara kuat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya.

e. ***Final Control Agenda,***

artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu (Didik Supriyanto, 1979)

Jadi uraian berikutlah yang harus terpenuhi didalam penyelenggaraan pemilihan umum, karena semua syarat tersebut sudah menjadi satu kesatuan yang memberikan dorongan supaya sistem demokrasi dapat berjalan dengan ideal. Dari masing-masing syarat itu juga memiliki kesimpulan sebagai acuan dasar dimana hak yang dimiliki rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi bisa terlindungi. hal ini harus selalu diperhatikan dalam mengawal Indonesia yang notabene memiliki bermacam-macam keberagaman supaya sistem roda pemerintahan dapat berjalan secara demokratis.

Ada 4 rumusan terkait tujuan diselenggarakannya Pemilihan Umum, yakni:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan masyarakat rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara (Didik Sukriono, 2009)

Penjabaran tujuan dari uraian diatas adalah *pertama*; didalam pengertian tersebut memberikan kesempatan bagi setiap peserta untuk dapat memenangkan Pemilihan. Ini yang perlu diperhatikan didalam menganut sistem demokrasi, berbeda dengan negara-negara yang memiliki sistem monarki. Dan seluruh negara yang berlandaskan sistem demokrasi, pergantian kepemimpinan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemungutan suara (*general election*) yang diselenggarakan secara periodik. *Kedua*; dapat terjadinya kemungkinan pergantian kepemimpinan dan yang nantinya disahkan usai penyelenggaraan pemilihan

(*elected public official*). Penegasan kata “memungkinkan” disini adalah dengan membuka kesempatan yang lebar kepada seluruh calon kandidat untuk memenangkan atau memegang kedaulatan rakyat. Namun, yang menjadi catatan disini adalah bahwa pemilu yang baik adalah pemilihan yang jujur serta adil.

Ketiga; dan Keempat; Selain melaksanakan mandat undang-undang, maka perlu diperhatikan juga hak-hak yang dimiliki warga negara. Dalam mengawal laju gerak suatu bangsa, maka warga negara diberikan kesempatan untuk menentukan sendiri arah pergerakan dengan melalui perantara yang telah diputuskan. Telah diamanatkan didalam UUD yang membahas persoalan hak politik yang dimiliki oleh rakyat dan ini sangat fundamental. Selain dengan mengabdikan hak yang dimiliki oleh rakyat dalam bersikap menentukan seorang pemimpin, disisi lain juga merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dan inilah pentingnya melaksanakan pemilihan secara periodik, dengan memberikan kepercayaannya yang nantinya akan mengemban kedaulatan rakyat.

Pemilu memberikan dampak yang signifikan bagi rakyat Indonesia, karena hal ini adalah proses pemenuhan kebutuhan dari kedaulatan rakyat. Kedaulatan ini yang dimaksud adalah bahwa rakyat tidak bisa memberikan perintah secara langsung tanpa melewati perantara pemimpin atau perwakilan rakyat yang telah dipilihnya. Cangkupan dari keuntungan ini memberikan dampak yang luas bagi masyarakat. Dengan adanya pemilihan, masyarakat menggantungkan seluruh harapannya kepada pemimpin yang telah diberikan kepercayaan. Selain itu, dengan melalui para pemimpin tersebut juga diharapkan sebagai penggerak kemajuan bangsa mulai dari pemerintahan daerah sampai pemerintahan pusat.

Pengertian Bawaslu diatur didalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 1 ayat 5, bahwa;

“Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Didalam melaksanakan pemilu yang demokratis, memang diperlukan adanya lembaga yang memiliki tugas dan fungsi mengawasi disetiap tahapan penyelenggaraan. Hal ini sangat penting dilakukan supaya dapat memberikan transparansi agar tidak menimbulkan stigma negatif dalam proses penyelenggaraan pemilu. Pada proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, tugas dan wewenang Bawaslu diatur didalam setiap aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Umum. Mulai dari awal perencanaan, proses disetiap tahapan, menerima laporan sampai pada menindaklanjuti dugaan pelanggaran pemilihan. Supaya program kerja dapat berjalan maksimal, maka perlu adanya kalender kerja yang berguna untuk meningkatkan profesionalitas dari seluruh lembaga penyelenggara terkait.

Beberapa poin yang mendasar bagi kewenangan Bawaslu dalam melakukan tugasnya, meliputi;

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang (Irvan Mawardi, 2014)

Kemudian dalam menjalankan tugas fungsi pengawasan supaya optimal, Bawaslu mengawasi lembaga penyelenggara secara melekat disetiap tahapan-tahapan. Hal ini dilakukan sebagai bentuk dari pengawasan terhadap salah satu kejahatan, yakni "*Money Politic*". Tentu tidak mudah bagi Bawaslu untuk dapat mengidentifikasi kejahatan tersebut, maka dirasa perlu adanya dukungan dari seluruh elemen masyarakat dengan cara bekerja sama untuk saling menjaga dan memberikan kesadaran akan bahayanya politik uang. hal ini dilakukan supaya dapat mencegah kejahatan tersebut dan meningkatkan partisipasi masyarakat guna memberikan kesadaran akan pentingnya pemilihan umum. dengan adanya hambatan tersebut, maka Bawaslu lebih menitikberatkan pada proses pencegahan

daripada penindakan, dan hal ini telah diatur didalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pada Bab XVIII tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilu pada Pasal 31 yang menegaskan bahwa masyarakat dijamin dan diberikan ruang publik untuk ikut serta mengawal proses penyelenggaraan dalam bentuk memberikan pengawasan terhadap lembaga penyelenggara. Selain itu didalam meningkatkan partisipasi masyarakat, masyarakat juga diberikan fasilitas dalam melaksanakan sosialisasi, pendidikan politik, dan memberikan saran terhadap berlangsungnya proses penyelenggaraan. Inilah suatu bentuk wujud perhatian kepada masyarakat supaya dapat memanfaatkan fasilitas demi berjalannya kontestasi politik secara demokratis. selanjtnya tindaklanjut dari partisipasi masyarakat juga diatur didalam regulasi ini dalam rangka memberikan ruang publik kepada seluruh peserta kontestasi politik yang mana diatur Sub Bab XI Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan, Pasal 134 ayat 1–3 mengatur bahwa setiap hierarki didalam lembaga Bawaslu memiliki kewajiban menerima laporan dugaan pelanggaran disetiap tahapan Penyelenggaraan Pemilihan. Hal ini yang dimaksud berdasarkan penerimaan dari pemilih, pemantau dan peserta pemilihan. Dan kemudian laporan tersebut berisi identitas pelapor yang meliputi; Nama dan alamat, Pemantau Pemilihan, dan Uraian Kejadian. Dapat ditarik kesimpulan bahwa uraian Sub Bab tersebut mengatur tentang perlindungan dan juga syarat yang harus dipenuhi untuk dapat dikategorikan sebuah temuan pelanggaran.

Dalam hal pelanggaran "*Money Poitic*" atau politik uang, jelas membuktikan bahwa terjadi kejahatan hukum pidana. Peristiwa tersebut adalah suatu aktifitas dalam upaya mempengaruhi masyarakat dengan menjanjikan uang atau benda materi untuk memberikan hak suaranya kepada calon peserta. Pembahasan tersebut telah diatur didalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Pasal 73 ayat 1–5, dengan poin yang disampaikan meliputi calon dan tim kampanye dilarang untuk melakukan aktifitas dengan memberikan sesuatu hal yang menjanjikan. Klasifikasi dalam pasal ini meliputi;

- a. Memberikan pengaruh kepada pemilih;
- b. Menggunakan hak pilih dengan maksud dan tujuan tertentu;
- c. mempengaruhi pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya.

Jelas tidak dapat dipungkiri lagi bahwa kejahatan *money politic* sangat marak sekali terjadi. Perbuatan ini tidak hanya berlaku pada oknum yang melakukan kejahatan tersebut, namun juga berefek kepada pembatalan calon yang diusung oleh partai politik yang bersangkutan. Segala bentuk pengaruh atau memberikan pengaruh negatif kepada pemilih dapat dikategorikan sebagai kejahatan didalam Pemilihan. Konsekuensi perbuatan kejahatan politik uang juga diatur didalam peraturan tersebut pada Pasal 187 A ayat 1, yakni:

“Setiap orang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat 4 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”

Uraian ayat di atas berlaku bagi seluruh orang, yang mana memberikan materi sebagai upaya memberikan pengaruh buruk yang membahayakan pengguna hak pilih. Selain ancaman pidana, dalam hal ini juga menjelaskan denda bagi semua orang yang terlibat didalamnya. Ini yang menjadi masalah pada sistem demokrasi Indonesia hari ini, maraknya praktik politik uang membuat negara kesulitan untuk dapat terus maju dan berkembang. Dalam penyelesaian tindak pidana pemilu, setelah Bawaslu menganalisis laporan tentang dugaan pelanggaran *money politic*, kemudian melaporkan kepada Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra GAKKUMDU) untuk ditindaklanjuti berdasarkan atas Undang-undang yang sama pada Bab V Tindak Pidana Pemilu, Pasak 19 ayat 1–7.

Dalam tugasnya oleh Penyidik, Jaksa, dan Bawaslu menerima laporan atas temua yang terjadi, yang mana semua aturan telah diatur didalam konstitusi. Selanjutnya, pelapor beserta saksi dihadirkan untuk mejelaskan kronologis kejadian pelanggaran tersebut. Dan apabila menuai titik temu bahwa benar adanya praktik tersebut, maka Gakkumdu menerbitkan surat tugas untuk dilaksanakannya gelar perkara. Kemudian dilakukan penyelidikan sesuai tindak pidana Pemilu yang telah diatur didalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Hal ini pengadilan negeri berhak untuk memutus perkara tindak pidana Pemilu yang diatur didalam Undang-undang tersebut didalam Pasal 482, dan juga Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan dan Pemilihan Umum. Selanjutnya, Bawaslu menindaklanjuti hasil dari putusan Mahkamah Agung untuk dilaksanakan sesuai dengan peraturan. Upaya banding juga diatur pada lembar yang berbeda pada Pasal 31 ayat 5 apabila mendapati temuan baru yang merujuk pada kebenaran pelanggaran tindak hukum pidana.

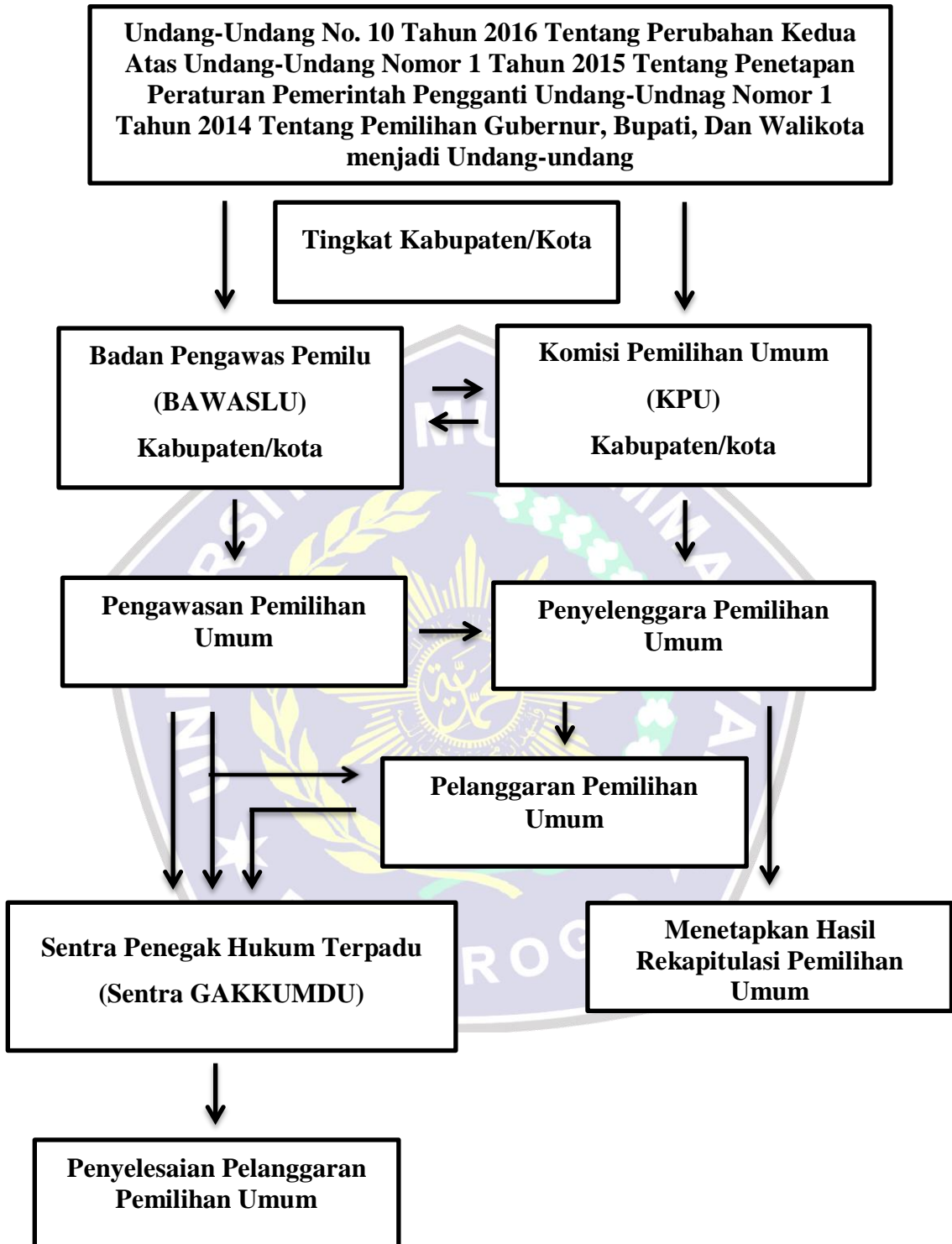
2.2 Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari dari adanya plagiasi dan juga dengan maksud untuk menambah referensi, maka perlu adanya uraian dari penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penilitian ini, yakni :

1. Skripsi yang ditulis oleh Anwar Hamid, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun, dengan judul 2019. Penulis meneliti persoalan pemilihan dengan judul *“Peranan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Dalam Menindaklanjuti Laporan Praktik Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah”* Tahun 2019. Penulis menggambarkan peran panitia pengawas pemilu dalam menghadapi praktik politik uang yang telah marak terjadi di indonesia. Dan juga memberikan saran bahwa perlu adanya pengawalan yang ketat dan pembenahan regulasi tentang pemilihan supaya dapat menekan penurunan angka pelanggaran politik uang;

2. Jurnal ilmiah yang ditulis oleh Fety Fitriana Hertika, Sunarto, Hadi Cahyono Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Ponorogo, yang menulis penelitian dengan judul *“Peran Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Dalam Menjalankan Pengawasan Pada Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Ponorogo”* pada tahun 2019. Penelitian ini mendeskripsikan Peran dan Kendala Bawaslu dalam Momentum Pemilu Serentak 2019 di Kabupaten Ponorogo. Dan juga meminta kejelasan secara empiris terkait fungsi pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo pada Pemilu Serentak 2019;
3. Jurnal yang ditulis oleh Khairul Fahmi, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas. Judul penelitian ini adalah *“Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu”*. Poin yang disampaikan meliputi penegakan hukum pidana pemilu dengan diperlukannya adanya perbaikan sistem penanganan tindak pidana pemilu yang meliputi; perbaikan hukum, penguatan profesionalitas penegak hukum serta kesadaran hukum;
4. Jurnal Aras Firdaus, Dosen Fakultas Hukum Universitas Quality, menulis penelitian dengan judul *“Money Politics Dalam Pemilihan Umum Oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum; Pengawasan Tindak Pidana Pemilu, 2020”* didalam jurnal *Justiqa/Vol.02/No.01/Februari 2020/p-ISSN: proses/e-ISSN : 2685-6832*. Memberikan gambaran umum tentang *“Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu Oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Dan Upaya Pencegahan Terhadap Kejahatan Money Politic”*, dan juga memberikan kejelasan secara normatif terkait upaya bawaslu dalam menghadapi kejahatan money politic

2.3 Kerangka Pemikiran



Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang

memiliki peran didalam penyelenggaraan Pemilihan Umum. Masing-masing lembaga ini juga memiliki wewenang tersendiri yang juga diatur didalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua 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. Semua tahapan dilakukan secara Luberjurdil, serta memegang teguh prinsip sistem demokrasi. Kemudian tahapan-tahapan penyelenggara dan pengawasan sampai kepada penyelesaian sengketa juga diatur didalam Undang-undang tersebut.

Kemudian GAKKUMDU merupakan bagian dari BAWASLU dalam rangka untuk menegakkan pelanggaran pidana Pemilu. Ini adalah lembaga yang memiliki struktur organisasi dengan keanggotaannya yang diatur didalam Peraturan Bawaslu No. 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu Pasal 5, terdiri atas; 1) *Pengawas Pemilu*; 2) *Penyidik*; dan 3) *Jaksa*.

Pembahasan yang dilakukan oleh GAKKUMDU adalah untuk menindaklanjuti apabila mendapati temuan atau laporan dugaan pelanggaran tindak hukum pidana. Serangkaian penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tetap diselesaikan didepan pengadilan atas putusan hakim. Jadi dapat dikatakan bahwa Undang-undang ini memuat dari beberapa Undang-undang yang dijadikan satu kesatuan yang utuh memberikan efisiensi Penyelenggaraan Pemilihan Umum.