

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Negara Indonesia adalah negara hukum. Rumusan ini dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat ini merupakan salah satu dari hasil amandemen ketiga yang sudah dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, artinya hukum haruslah menjadi panglima, sebagai panglima, hukum jadi penuntun dan pegangan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hukum harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan.¹

Dalam pandangan Padmo Wahyono, yang dikutip oleh Sjahran Basah, di dalam negara hukum terdapat suatu pola, yaitu:² (1) Menghormati dan melindungi Hak Asasi Manusia; (2) Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis; (3) Tertib hukum; dan (4) Kekuasaan kehakiman yang bebas. Konsep negara hukum tersebut dimaknai sebagai suatu keadaan masyarakat dimana hukum dalam kehidupan bernegara yang demokratis adalah ditentukan oleh rakyat yang tidak lain merupakan pengaturan antar mereka.

¹ Miko Kamal, 2017, *Tugas Kita Mempertahankan Negara Hukum (Rechtsstaat)*, makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Advokasi Muslim, diselenggarakan di Jakarta 17 September 2017 oleh Komunitas Sarjana Hukum Muslim Indonesia (KSHUMI) dan Koalisi Advokat Penjaga Islam, hlm. 1

² Sjahran Basah, 2008, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm 148

Menurut *The International Commission of Jurists*, prinsip-prinsip penting sebagai ciri negara hukum adalah:³ (1) Negara harus tunduk pada hukum; (2) Pemerintah menghormati hak-hak individu; dan (3) Peradilan yang bebas dan tidak memihak. Indonesia sebagai negara hukum harus memegang teguh prinsip-prinsip penting dalam negara hukum.

Selain dari pada itu negara hukum mesti memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum juga harus menjamin dan memastikan hak setiap warga untuk memilih maupun dipilih dalam proses politik dalam rangka pelaksanaan demokrasi.⁴

Indonesia sebagai negara yang menerapkan sistem demokrasi, dalam rangka memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum tentunya memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada rakyat untuk menentukan pilihannya. Hal tersebut merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui pemilu. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktik berbangsa dan bernegara yang menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Bentuk pernyataan kedaulatan rakyat terhadap negara dan pemerintahan diwujudkan dalam proses keterlibatan masyarakat

³ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Orasi Ilmiah Wisuda Sarjana Fakultas Hukum Sriwijaya, Palembang, hlm 2

⁴ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UUI Press, Yogyakarta, hlm 138

menentukan siapa yang akan mewakilinya di legislatif maupun eksekutif melalui proses pemilu yang menjadi agenda lima tahunan.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Surbakti untuk mewujudkan pemilu demokratis, terdapat beberapa parameter, yaitu :⁵

1. Kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembetukan daerah pemilihan. Pemilihan diselenggarakan karena yang diterapkan bukan demokrasi langsung, melainkan demokrasi perwakilan. Agar dapat berjalan, demokrasi perwakilan memerlukan rakyat sebagai pemilih berdaulat, sejumlah wakil/kursi untuk tiap daerah pemilihan, dan partai politik atau calon sebagai peserta pemilu yang bersaing mendapatkan kepercayaan masyarakat jadi wakil daerah pemilihan itu;
2. Kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis. Salah satu dimensi penyelenggaraan pemilu adalah kompetisi dan konflik merebut kursi. Agar berlangsung tertib, penyelenggaraan pemilu harus berdasarkan hukum berderajat kepastian tinggi. Agar pemilu yang diselenggarakan demokratis, hukum yang mengatur pemilu harus merupakan penjabaran asas pemilu demokratis; langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel;
3. Persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu. Agar penyelenggara yang terpilih berasal dari partai atau calon terbaik, harus ada kompetisi bebas dan adil antar partai/calon untuk meyakinkan rakyat memilih mereka. Para

⁵ Ramlan Surbakti dan H. Firianto, 2015. *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 3

kontestan harus berangkat dan bersaing dari titik tolak sama sehingga yang terbaik yang terpilih;

4. Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu. Untuk menjamin agar rakyat berdaulat, peran warga negara dalam pemilu tak hanya memberi suara, tetapi juga melakukan berbagai peran berbeda pada seluruh tahapan pemilu. Secara individu, kelompok, terorganisasi atau lembaga, rakyat perlu berperan dalam pendidikan pemilih, aktif sebagai anggota partai dalam membahas calon dan rencana kebijakan partai, melakukan kampanye mendukung atau menentang peserta pemilu tertentu, memantau pelaksanaan pemilu, mengawasi penyelenggaraan pemilu, memberitakan atau menyiarkan kegiatan pemilu melalui media massa, melakukan survei, menyebarkan hasil survei tentang persepsi pemilih tentang peserta pemilu, serta melakukan penyebaran hasil hitung cepat hasil pemilu. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dipercaya rakyat dan peserta jika pemilu diselenggarakan badan yang tak hanya berkompeten dan berkapasitas dalam bidang tugasnya, tetapi juga independen dan mengambil keputusan yang imparial (tak memihak);
5. Badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparial. Badan penyelenggara dapat dikategorikan bertindak independen jika menyelenggarakan pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kode etik penyelenggara pemilu;
6. Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara pemilu. Puncak rangkaian penyelenggaraan pemilu adalah pemungutan dan

penghitungan suara . Oleh karena itu, seluruh asas pemilu demokratis diterapkan pada rangkaian pemungutan, penghitungan, rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan pelaporan hasil pemilu yang sesuai dengan asas pemilu demokratis dapat dikategorikan sebagai berintegritas;

7. Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Dalam penyelenggaraan pemilu sangat mungkin terjadi berbagai sengketa antara peserta dan penyelenggara ataupun pelanggaran berbagai ketentuan tentang pemilu oleh peserta/calon, penyelenggara atau pemilih. Berbagai sengketa pemilu ini wajib diselesaikan dan berbagai pelanggaran ketentuan pemilu itu harus diputus.

Dalam perkembangannya pemilu di Indonesia masih dalam masa transisi, dimana sedang mencari dan merumuskan sistem pemilu yang paling cocok untuk diterapkan di Indonesia. Transisi sistem pemilu terlihat jelas dari seringnya undang-undang terkait pemilu diganti. Selain daripada itu transisi sistem pemilu juga dapat dilihat dari banyaknya peraturan mengenai pemilu. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang merupakan kodifikasi dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu, pemilu diatur dalam beberapa undang-undang diantaranya: *Pertama*, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; *Kedua*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu; *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Semenjak diberlakukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pelaksanaan pemilu akan diselenggarakan secara serentak di seluruh Indonesia, dimana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih secara bersamaan oleh rakyat.

Adapun yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu serentak pada awalnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XI/2013, dimana dalam Putusannya Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur penyelenggaraan pemilu presiden setelah pemilu DPR, DPD dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sehingga pemilu harus dilakukan secara serentak. Selanjutnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dituangkan dalam Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2017.

Relatif barunya sistem pemilu menjadi tantangan tersendiri bagi penyelenggara pemilu, karena dengan sistem pemilu yang baru besar kemungkinan terjadinya pelanggaran pemilu diantaranya: 1) Pelanggaran adminisrasi pemilu; 2) Pelanggaran pidana pemilu; 3) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; 4) Pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya.

Untuk meyelesaikan pelanggaran-pelanggaran sebagaimana disebutkan di atas, kewenangannya diberikan kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum selanjutnya disebut BAWASLU. Hal ini, menyebabkan BAWASLU selain

fungsinya sebagai lembaga pengawas pemilu juga sebagai lembaga yang melakukan ajudikasi terhadap pelanggaran pemilu.

Kewenangan ajudikasi yang diberikan, tentunya memperbesar kewenangan BAWASLU dalam menyelesaikan pelanggaran, terutama dalam penyelesaian sengketa dan pelanggaran administrasi pemilu. Ajudikasi merupakan cara penyelesaian konflik atau sengketa melalui pihak ketiga yang ditunjuk atau diatur berdasarkan undang-undang untuk menetapkan suatu keputusan yang bersifat mengikat.⁶

Berdasarkan Pasal 469 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, putusan sidang ajudikasi BAWASLU merupakan putusan yang bersifat final. Namun, putusan bersifat final dan mengikat itu, mendapat pengecualian terhadap tiga hal, yaitu; 1) Verifikasi partai politik peserta pemilu; 2) Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; 3) Penetapan pasangan calon.

Akibat dari ketiga pengecualian tersebut, maka terbuka celah para pihak yang tidak puas terhadap putusan BAWASLU melakukan koreksi putusan lewat pengajuan hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini merupakan sesuatu yang baik, sehingga bagi para pihak yang tidak menerima dengan putusan ajudikasi oleh BAWASLU dapat melakukan upaya hukum lainnya. Selanjutnya, hal tersebut juga dapat menghindarkan Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk melakukan perbuatan sewenang-wenang terhadap para pihak yang sedang bersengketa di BAWASLU.

⁶ Hedi Sasrawan, *Pengertian Ajudikasi dan Contohnya*, <https://hedisasrawan.com>, diakses 27 Juni 2019.

Dalam perkembangan pelaksanaan pemilu, dugaan pelanggaran administrasi pemilu terjadi pada pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum selanjutnya disebut KPU. KPU Provinsi Sumatera Barat dilaporkan Fauzi Bahar sebagai bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat terkait dugaan pelanggaran administrasi pada tahapan pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Selain dari Fauzi Bahar, Amril Jiha sebagai bakal calon anggota Dewan Perwakilan Daerah juga melaporkan KPU Provinsi Sumatera Barat terkait dugaan pelanggaran administrasi pada tahapan pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan juga Syahril Hamid selaku Ketua Dewan Pengurus Daerah Partai Garuda juga melaporkan KPU Provinsi Sumatera Barat terkait dugaan pelanggaran administrasi pada tahapan pendaftaran bakal calon legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Barat.⁷

Dari dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU Provinsi Sumatera Barat seperti tersebut di atas dapat diuraikan pada tabel berikut ini:

Tabel 1
Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum
yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat Tahun 2018

No	Pelapor	Terlapor	Dugaan Pelanggaran
1.	Fauzi Bahar	Komisi Pemilihan Umum Propinsi Sumatera Barat	Pelanggaran administrasi pada tahapan pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
2.	Amril Jiha	Komisi Pemilihan Umum Propinsi Sumatera Barat	Pelanggaran administrasi pada tahapan pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Daerah
3.	Syahril Hamid	Komisi Pemilihan Umum Propinsi	Pelanggaran administrasi pada tahapan pendaftaran bakal calon

⁷ Sumbar Bawaslu, 2019, *Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu*, <https://sumbar.bawaslu.go.id>, diakses 29 Juli 2019.

		Sumatera Barat	legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Barat.
--	--	----------------	--

Sumber : <https://sumbar.bawaslu.go.id>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **MEKANISME PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN UMUM OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM PROPINSI SUMATERA BARAT.**

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan BAWASLU Provinsi Sumatera Barat dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat ?
2. Bagaimanakah mekanisme BAWASLU Provinsi Sumatera Barat dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat ?
3. Bagaimanakah mekanisme sidang ajudikasi terhadap pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan BAWASLU Provinsi Sumatera Barat dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan Komisi KPU Provinsi Sumatera Barat.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme BAWASLU Provinsi Sumatera Barat dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme sidang ajudikasi terhadap pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis.

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan mampu memberikan manfaat bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara. Selain itu, diharapkan juga penelitian ini dapat menjadi literatur hukum dan menjadi acuan bagi peneliti- peneliti lainnya dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.

2. Manfaat Praktis.

Manfaat secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Penyelenggara Pemilu (KPU, BAWASLU,DKPP) Penegak Hukum, Praktisi Hukum, Partai Politik, Peserta Pemilu dan masyarakat luas sehingga apabila terjadi pelanggaran administrasi pemilu penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pihak-pihak yang terkait serta dapat menjadi solusi dari permasalahan yang sedang dihadapi.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori yang dapat dijadikan acuan dalam membahas dan menganalisis terkait dengan penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu oleh Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Propinsi Sumatera Barat dengan menggunakan beberapa teori yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai berikut :

a. Teori Demokrasi

Dianutnya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan sehingga setiap produk undang-undang yang disahkan dan diundangkan mesti mendapat persetujuan rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif. Dilibatkannya rakyat dalam membentuk setiap produk undang-undang hendaknya setiap produk undang-undang yang dilahirkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup dan berkembang ditengah-tengah masyarakat.

Sistem demokrasi merupakan cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum demokratis. Dalam negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraan berdasarkan atas hukum.

Pengertian demokrasi adalah rakyat sebagai penentu, pemegang kekuasaan dan pembuat keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dan pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakan baik dilakukan secara langsung rakyat atau

wakilnya melalui lembaga perwakilan. Di negara yang menggunakan sistem demokrasi penyelenggaraan negaranya berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.⁸

Menurut Mahfud MD kekuasaan pemerintahan berada ditangan rakyat, demokrasi merupakan sistem terbaik dibandingkan dengan sistem-sistem lain sebab di dalam demokrasi ada prinsip penghormatan terhadap rakyat dan hak-haknya.⁹ Dalam suatu negara demokrasi, ada 3 hal penting yang harus diketahui, yaitu: 1) Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), 2) Pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), 3) Pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara mengandung arti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupan masyarakat, termasuk juga menilai kebijakan negara yang menentukan kehidupan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi diartikan sebagai pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

b. Teori Negara Hukum

Dalam Pasal 1 ayat (3) amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menerangkan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Dalam pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan

⁸ Rosyada dkk, 2005, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Cipta Madani, Bandung, hlm 111

⁹ Mahfud MD, *Jalan Pikiran Mahfud MD*, <https://profmahfud.wordpress.com>, diakses 28 Mei 2018 Pukul 05.30 WIB

pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Itu artinya, kekuasaan negara melalui aparturnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*) bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*).

Konsep *Rechtsstaat* di Jerman berasal dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant berkembang di negara-negara *civil law system*. Menurut Philipus M. Hadjon,¹⁰ bahwa kemunculan negara dalam konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *modern roman law* sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*.

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Freidrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri negara hukum sebagai berikut:

- 1) Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan;
- 4) Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.¹¹

Dalam sistem hukum Anglo-Saxon konsep negara hukum di pelopori oleh A.V Dicey dengan istilah *the rule of law*. A. V Dicey mengemukakan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:

a. Supremacy of law;

¹⁰ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm 76-82

¹¹ Oemar Seno Adji, 1996, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI, Jakarta, hlm 24

b. *Equality before the law*;

c. *Constitution based on human rights*.¹²

Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo, unsur-unsur negara hukum Pndonesia yang berdasarkan Pancasila yaitu:¹³

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedangkan khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh lainnya.

Menurut Thahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima macam konsep negara hukum yaitu:¹⁴

1. *Nomokrasi Islam* adalah konsep negara hukum yang pada umumnya di negara-negara islam;
2. *Rechtsstaat* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental , antara lain, Belanda, Jerman dan Prancis;
3. *Rule of law* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara *Anglo-saxon* seperti Inggris dan Amerika Serikat;
4. *Sosialist Legality* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis;
5. Konsep Negara Hukum Pancasila adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

c. Teori Kewenangan

Kewenangan dan wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Adminisrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G.

¹² Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Adminisrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 34

¹³ Astim Riyanto, 2006, *Teori Kostitusi*, Yapemdo, Bandung, hlm 275-276

¹⁴ M. Thahir Azhary, 1995, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm 63

Steenbeek, menyatakan *Het begrip bevoegtheid is na nook een kembegrip in het staats administratief rech* (kewenangan merupakan konsep inti dari Hukum Tata Negara dan Hukum Adminisrasi).¹⁵

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum dan komformitas hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁶

Indroharto berpendapat bahwa wewenang sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah.¹⁷ Sedangkan menurut S. F. Marbun wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹⁸

Dalam kepastakaan hukum adminisrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri, namun mandat bukan pelimpahan wewenang seperti delegasi. Atribusi

¹⁵ Nur Basuki Minarno, 2009, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm 65

¹⁶ *Ibid*, hlm 30

¹⁷ Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 94

¹⁸ S. F. Marbun dalam Indroharto, *Ibid*, hlm 17

merupakan cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, bahkan atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam artian materiil. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut. Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan, misalnya untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat. Keputusan ini merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat, dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat.¹⁹

Dari beberapa teori yang telah diuraikan di atas, maka teori yang akan digunakan dalam menganalisis permasalahan penelitian ini adalah teori kewenangan.

2. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Mekanisme

Pegertian mekanisme menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah cara kerja suatu organisasi (perkumpulan dan sebagainya).²⁰

Dalam pelanggaran administrasi pemilu, mekanisme yang dimaksud adalah bagaimana tata cara/tahapan/proses penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.²¹ Adapun tata cara/tahapan/proses penyelesaian

¹⁹ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 25

²⁰ Ebta Setiawan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*, s://kbbi-web-id.cdn.ampproject.org, diakses 27 Juni 2019.

²¹ Titik Anggraini, *Perludem Kritik Putusan Bawaslu Soal Sipol*, www.perludem.org, diakses pada 27 Juni 2019.

pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum.

b. Pelanggaran Administrasi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pelanggaran administrasi pemilu terdapat dalam pasal 460, dimana pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi objek pelanggaran adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

c. Pemilihan Umum

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, 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 dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk memilih wakil-wakil pemerintahan. Pemilihan umum merupakan perwujudan dari

negara demokrasi untuk menyalurkan aspirasi atau kehendak rakyat. Pemilihan umum mempunyai tiga fungsi utama, *Pertama*, sarana memilih pejabat publik, *Kedua*, sarana pertanggungjawaban publik, *Ketiga*, sarana pendidikan rakyat.²²

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penyelenggaraan pemilu adalah pelaksanaan tahapan pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu. Sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan rakyat bermakna sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang menjadi atribusi bagi negara sebagai organisasi masyarakat yang paling besar, dimana rakyatlah tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi tersebut.²³

Sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak ditangan rakyat, kedaulatan merupakan gabungan keseluruhan kemauan masing- masing pribadi, yang jumlahnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak.²⁴

d. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Menurut Pasal 1 angka 17 Undang- undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, BAWASLU adalah BAWASLU yang merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik

²² Sridianti, *Pegertian Demokrasi Menurut Para Ahli*, <http://www.sridianti.com>, diakses 27 Juli 2019.

²³ Eddy Purnama dalam Saldi Isra dkk, 2015, *Pemilihan Umum Serentak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 51

²⁴ *Ibid*, hlm 51

Indonesia. BAWASLU sebagai lembaga negara mempunyai perangkat organisasi.

Adapun perangkat organisasi adalah sebagai berikut: 1) Di tingkat pusat disebut dengan BAWASLU; 2) Di tingkat provinsi disebut BAWASLU Provinsi; 3) Di tingkat Kabupaten/Kota disebut BAWASLU Kabupaten/Kota; 4) Di tingkat kecamatan disebut PANWASLU Kecamatan; 5) Di tingkat kelurahan disebut PANWASLU Kelurahan; 6) Di tempat pemungutan suara disebut dengan Pengawas TPS; 7) Pengawas di luar negeri disebut PANWAS Luar Negeri.

Berdasarkan undang-undang yang telah disebutkan di atas, tugas pengawasan pemilu dilakukan oleh BAWASLU beserta jajarannya. BAWASLU diberikan kewenangan untuk melaksanakan pengawasan untuk menjamin dan memastikan bahwa proses penyelenggaraan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilu. Kewenangan besar juga diberikan kepada BAWASLU, tidak hanya sebagai lembaga pengawas akan tetapi sekaligus sebagai lembaga eksekutor pemutus terhadap pelanggaran pemilu yang dilaporkan ataupun yang menjadi temuan oleh BAWASLU.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis- normatif, yaitu pendekatan yang difokuskan untuk mengkaji

penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²⁵ Dengan kata lain pendekatan yang menggunakan konsepsi *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.²⁶

Dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan kasus (*case aproach*), pendekatan komperatif (*comparative aproach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual aproach*).²⁷ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum khususnya hukum pelanggaran administrasi pemilu. Pendekatan kasus bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan Komperatif bertujuan untuk memperbandingkan kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilihan umum. Pendekatan konseptual bertujuan untuk mengetahui konsep yang digunakan dalam menganalisa pelanggaran adminisrasi pemilihan umum yang menjadi fokus dalam peneltian ini.

2. Bahan-Bahan Hukum

²⁵ Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm 295

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, hlm 13-14

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 93

Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut²⁸:

a. Bahan Hukum Primer,

Meliputi seluruh peraturan perundang undangan yang mengikat dengan permasalahan dan tujuan penelitian antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 3) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.
- 4) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku, jurnal, makalah dan artikel.

c. Bahan Hukum Tertier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, seperti kamus hukum, dan ensiklopedia.

3. Pengolahan dan Analisis Bahan-Bahan Hukum

²⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op Cit*, hlm 16

Setelah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier dikumpulkan, selanjutnya dilakukan analisis dengan menggunakan metode interpretasi berdasarkan kata-kata dalam undang-undang dan metode interpretasi sistematika. Kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (*conclusion*) terhadap permasalahannya.