

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Teori**

#### **1. Teori Pengawasan**

Menurut George R. Terry (2006) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan menurut T. Hani Handoko (1996) adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai dimana hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Sementara menurut Siagian (1990) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Donnelly (1996) yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan yaitu :

a. Pengawasan Pendahuluan (Preliminary Control)

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan. (Donnelly, 1996)

Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas serta kuantitas sumber-sumber daya yang digunakan pada organisasi-organisasi. Sumber daya ini harus memenuhi syarat-syarat pekerjaan yang ditetapkan oleh struktur organisasi yang bersangkutan. Diharapkan dengan manajemen akan menciptakan kebijakan dan prosedur serta aturan yang ditujukan untuk menghilangkan perilaku yang menyebabkan hasil kerja yang tidak diinginkan. Dengan demikian, maka kebijakan merupakan pedoman yang baik untuk tindakan masa mendatang. Pengawasan pendahuluan meliputi; Pengawasan pendahuluan sumber daya manusia, Pengawasan pendahuluan bahan-bahan, Pengawasan pendahuluan modal dan Pengawasan pendahuluan sumber-sumber daya financial. (Donnelly, 1996)

b. Pengawasan Pada Saat Kerja Berlangsung (*Cocurrent Control*)

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. Concurrent control terutama terdiri dari tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. Direction berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk. Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya. (Donnelly, 1996)

c. Pengawasan Feed Back (*Feed Back Control*)

Pengawasan Feed Back (*feed back control*) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang. (Donnelly, 1996).

Menurut James Af Stoner dan R. Edward Freeman (1994) pengawasan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen, sebagaimana berikut ini, yaitu: fungsi perencanaan (*Planning*), fungsi pengorganisasian (*Organizing*), fungsi pelaksanaan (*Actuating*) dan fungsi pengawasan (*Controlling*). Pengawasan merupakan salah satu fungsi penting dalam fungsi manajemen. Hal dikarenakan tanpa pengawasan, fungsi yang lain tidak akan berjalan secara efisien, efektif dan maksimal. Boleh dikatakan bahwa masing-masing fungsi manajemen tersebut merupakan satu kesatuan yang menyeluruh dan sistemik, sehingga saling mempengaruhi dan ketergantungan satu sama lain.

Pengawasan juga merupakan suatu cara agar tujuan dapat tercapai dengan baik (Griffin, 2004). Biasanya teori pengawasan dalam manajemen dipakai oleh banyak perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuannya. Dalam penelitian ini konsep pengawasan digunakan bukan sebuah perusahaan tetapi sebuah lembaga yang melakukan pengawasan pemilu yakni BAWASLU. Meskipun banyak para ahli membangun teori pengawasan dalam perusahaan-perusahaan, namun dalam hal ini pengawasan berlaku pada level teori untuk menganalisis penelitian ini. Kemudian banyak para ahli yang mengungkapkan tentang pengawasan seperti Mathis dan Jackson (2006), yang menjelaskan bahwa pengawasan merupakan cara untuk memantau kinerja agar tercapai tujuan organisasi. Dengan cara, sikap, sistem dan ruang lingkup organisasi. Definisi ini sangat terpaku pada pengawasan sebuah perusahaan.

Menurut Harahap (2001) bahwa pengawasan merupakan suatu cara yang digunakan seorang atasan untuk mengawasi anak buahnya. Sama halnya dengan Simbolon (2004), pengawasan merupakan hal penting dimana pimpinan atau manajer ingin mengevaluasi hasil pekerjaan stafnya. Dessler (2009), menyatakan juga bahwa pengawasan merupakan sebuah tindakan untuk mengoreksi terhadap hal-hal yang dilakukan.

Pendapat para ahli di atas cenderung kepada pengawasan terhadap perusahaan, tentu berbeda dengan pengawasan yang dimaksudkan dalam penelitian ini. Pengawasan Pemilu oleh BAWASLU bertujuan untuk menghentikan, mendeteksi dan menindaklanjuti pelanggaran pemilu yang terjadi. Dalam teori manajemen, pengawasan tidak hanya pada perusahaan, tetapi dalam sebuah organisasi termasuk BAWASLU. Sebuah organisasi yang terdapat orang-orang didalamnya untuk bekerjasama untuk mencapai tujuan.

## **2. Teori Kekuasaan**

Dalam penelitian ini juga merujuk pada beberapa teori yang penting. Teori kuasa dari Foucault (1980) menjelaskan bahwa kekuasaan bukanlah milik sekelompok kelas saja, dan kekuasaan ada dimana-mana. Perspektif teori kekuasaan ini memperlihatkan bahwa orang tidak bisa dilihat dari segi lahiriah siapa yang berkuasa dan siapa yang tidak. Kekuasaan bersifat halus dan tidak tampak, tetapi sangatlah tajam dan berbahaya.

Hal ini sesuai dengan penjelasan Gramsci soal kekuasaan, dalam teori hegemony dijelaskan bahwa kekuasaan disalurkan lewat ideologi misalnya sekolah-sekolah, barak-barak militer, penjara dan lain sebagainya, sehingga kekuasaan boleh merasuki dimana-mana tanpa lewat paksaan. Pendapat Foucault dan Gramsci ini penting untuk menjelaskan bentuk-bentuk kampanye dan politik uang yang dilakukan oleh para elit politik dalam persaingan. Kampanye hitam dan politik uang, merupakan cara-cara yang dilakukan elit politik untuk meraih kemenangana. Cara-cara ini mampu mempengaruhi ideologi masyarakat pemilih. Ideologi yang disalurkan lewat media-media sosial, dan berbagai bentuk kampanye hitam telah membuat masyarakat menjadi terpengaruh terhadap suatu ideologi tertentu.

Analisis Foucault tentang kekuasaan yang paling penting adalah pengelihan pandangan atau perspektif bahwa kekuasaan ada dimana-mana. Bisa ditemukan dalam segala bentuk aktifitas manusia, seperti dalam keluarga, politik, ekonomi, sosial, agama dan sebagainya. Termasuk penelitian beliau tentang orang gila yang tidak diterima masyarakat sehingga membangun konsep konsep pihak lain (*the other*). Gagasan tentang kekuasaan ada dimana-mana sangat lekat dengan konsep Foucault lainnya tentang wacana (*discourse*). *Discourse* adalah mediator. Wacana bisa berupa ucapan secara lisan dan langsung di dengar orang, dan bisa juga dengan bentuk tulisan yaitu teks. Wacana bukan sekedar obrolan dan ungkapan dalam pergaulan sehari-hari melainkan sebuah percakapan serius (*serious speechact*), bukan sekedar pernyataan

(*statement*), ungkapan (*utterance*) maupun proposisi (*proposition*). Keseriusan tersebut diukur dari terlibatnya pengetahuan dan kekuasaan dalam percakapan serius tersebut.

Kekuasaan sangat berkaitan dengan kontestasi. Kampanye hitam dan politik uang merupakan sebuah bentuk kontestasi yang dilakukan elit dalam rangka bersaing dan menang. Dalam politik hanya ada dua yaitu yang kalah dan menang. Untuk meraih kemenangan, maka elit melakukan berbagai cara dengan kontestasi. Kontestasi adalah sebuah pertandingan dengan persaingan yang melibatkan berbagai cara dan strategi untuk memenangkan perlombaan tersebut. Bila dianalogikan dengan pemilu, maka kontestasi dilalui oleh para elit untuk memenangkan pemilu. Dalam kontestasi seorang elit melakukan apa saja agar dirinya menang. Berbagai cara dan strategi dilakukan termasuk memanipulasi berbagai isu agar dirinya menang.

## **B. Konsep**

### **1. Pengawasan Pemilu**

Pengawasan menurut Handoko (1996) adalah suatu upaya yang dilakukan oleh para manajer untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh karyawan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh organisasi atau perusahaan. Sementara menurut Robbins dan Coulter (2005) pengawasan sebagai proses pemantauan aktivitas organisasi untuk memastikan apakah aktivitas sesuai dengan yang direncanakan dan sebagai proses mengoreksi setiap penyimpangan yang muncul.

a. **Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih dan Penetapan Pemilih Tetap**

Pada saat ini data kependudukan yang valid sangat penting, karena akan berdampak besar pada berbagai aspek, misalnya pemutakhiran data pemilih. Kapasitas sistem administrasi sebagai basis data yang ditampilkan berdasarkan dari nomor induk kependudukan, usia, jenis kelamin, alamat untuk memenuhi ketentuan mengenai pemilih dalam daftar pemilih pada pemilihan umum. Data pemilih adalah faktor yang sangat penting bagi suksesnya pemilihan umum, hal ini dikarenakan data pemilih yang akurat akan dapat mengantarkan hak politik masyarakat dalam suatu wadah, yaitu pemilihan umum yang jujur, adil dan sehingga dapat terlibat aktif dalam pesta demokrasi yang digelar di suatu daerah.

Tahapan dan proses yang harus dilalui oleh penyelenggara dalam melaksanakan penyusunan daftar pemilih diatur dalam peraturan PKPU Nomor 9 Tahun 2013. Dalam upaya mewujudkan dan menghasilkan daftar pemilih yang tepat, tidak terlepas dari peran serta masyarakat melalui sikap aktif dari masyarakat terhadap pemutakhiran data pemilih. Masyarakat harus berani mengambil sikap melaporkan kepada petugas, jika masyarakat tersebut tidak termasuk dalam daftar pemilih, karena terdaftarnya masyarakat dalam daftar pemilih sangat penting dalam menjaga tetap tingginya partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum.

Menurut Mulyono dkk. (2013) Lembaga pemerintahan baik di tingkat kabupaten/kota, kecamatan, desa dan kelurahan berperan besar dalam pemutahiran data pemilih. Beberapa konsekuensi yang bisa menimbulkan data pemilih menjadi kurang valid seperti berikut :

1. Meningkatnya jumlah masyarakat yang kehilangan hak pilihnya karena tidak tercatat dalam daftar pemilih tetap (DPT)
2. Persiapan logistik yang kurang efektif dan efisien
3. Adanya protes dari masyarakat sehingga ada dugaan dalam masyarakat bahwa KPU kurang profesional
4. Dapat menimbulkan anggapan bahwa ada pelanggaran sistematis
5. Membuka ruang penyalahgunaan hak pilih dan kecurangan dalam pemilu
6. Media massa akan memberitakan hal yang negatif

Berikut Daftar Penduduk Potensial Pemilihan Umum (DP4) Provinsi Lampung tahun 2013 :

**Tabel 1. Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) Provinsi Lampung Tahun 2013**

NO	KODE	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH
1	18.01	Lampung Selatan	805.964.000
2	18.02	Lampung Tengah	1.048.964.000
3	18.03	Lampung Utara	672.281.000
4	18.04	Lampung Barat	354.516.000
5	18.05	Tulang Bawang	462.984.000
6	18.06	Tanggamus	454.234.000
7	18.07	Lampung Timur	817.720.000
8	18.08	Way Kanan	342.512.000
9	18.09	Pesawaran	402.971.000
10	18.10	Pringsewu	379.372.000
11	18.11	Mesuji	249.033.000
12	18.12	Tulang Bawang Barat	165.179.000
13	18.71	Bandar Lampung	885.855.000
14	18.72	Metro	116.109.000
		<b>JUMLAH TOTAL</b>	<b>7.157.306.000</b>

Sumber : Pemerintah Provinsi Lampung 2013

**b. Pengawasan Alat Peraga Kampanye**

Menurut Peraturan KPU No. 15 Tahun 2013, Pasal 1 ayat 22 menjelaskan bahwa alat peraga kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, dan/atau informasi lainnya yang dipasang untuk keperluan kampanye pemilu yang bertujuan mengajak orang memilih peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD tertentu. Pada ayat 23 juga dijelaskan bahwa bahan kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, simbol- simbol, atau tanda gambar yang disebar untuk keperluan kampanye pemilu yang bertujuan mengajak orang memilih Peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD tertentu.

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPRD, DPD dan DPRD, bahwa alat peraga kampanye tidak ditempatkan pada tempat ibadah, rumah sakit atau tempat-tempat pelayanan kesehatan, gedung milik pemerintah, lembaga pendidikan (gedung dan sekolah), jalan-jalan protokol, jalan bebas hambatan, sarana dan prasarana publik, taman dan pepohonan.

**c. Pengawasan Dana Kampanye**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, yang memiliki kewajiban untuk mengawasi dana kampanye adalah BAWASLU. Pengawasan dana kampanye tidak hanya mengawasi para peserta pemilu yang sudah

melaporkan dananya ke KPU, tapi juga harus meneliti dan melakukan investigasi kebenaran asal dan sumber dana kampanye. Meskipun para penyumbang memiliki identitas yang jelas, peran BAWASLU juga meneliti para penyumbang apakah memiliki kecakapan dari hal finansial, atau hanya dipergunakan saja namanya.

d. **Pengawasan Kampanye di Media Massa**

Media sangat berperan penting dalam pelaksanaan pemilihan umum, Dengan peran media, maka partai politik maupun politisi akan mendapat banyak kebaikan selama mematuhi aturan kampanye, media juga berperan penting dalam rangka mengawal jalannya pesta demokrasi.

William L. Rivers dkk (2003) dalam Theophilus J. Riyanto mengatakan bahwa pada dasarnya, kondisi di dunia nyata mempengaruhi media massa, dan ternyata keberadaan media massa juga dapat mempengaruhi kondisi nyata dunia. Dengan kata lain, dunia mempunyai peranan dan kekuatan untuk mempengaruhi media massa; dan sebaliknya, media massa juga mempunyai peranan dan kekuatan yang begitu besar terhadap dan bagi dunia ini, terlebih dalam segala sesuatu yang berkaitan dengan manusia dengan segala aspek yang melingkupinya. Oleh karenanya, dalam komunikasi melalui media massa, media massa dan manusia mempunyai hubungan saling ketergantungan dan saling membutuhkan karena masing-masing saling mempunyai kepentingan, masing-masing saling memerlukan.

e. **Pengawasan Politik Uang ( *Money Politic* )**

Penyelenggaraan pemilihan umum sangat berpotensi terjadi berbagai pelanggaran, pelanggaran kode etik, administrasi, sengketa pemilu, tindak pidana, maupun perselisihan hasil pemilu dan lain-lain. Karena itu peraturan perundang-undangan yang ada dengan tegas menyatakan adanya larangan dan sanksi terhadap pelanggaran yang ada dengan cara penyelesaian hukum yang efektif. Politik dan uang merupakan dua hal berbeda, namun tidak dapat dipisahkan. Saat berpolitik orang membutuhkan uang dan dengan uang, orang dapat berpolitik. Istilah politik uang yang dalam bahasa Inggris *money politic*. Hal ini merujuk pada penggunaan uang untuk mempengaruhi keputusan tertentu entah dalam Pemilu ataupun dalam hal lain yang berhubungan dengan keputusan-keputusan penting.

Pengertian tersebut menjadikan uang sebagai alat untuk mempengaruhi seseorang untuk menentukan keputusan. Tentu saja dengan kondisi ini maka dapat dipastikan bahwa keputusan yang diambil tidak lagi berdasarkan baik tidaknya keputusan tersebut bagi orang lain tetapi keuntungan yang didapat dari keputusan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu yang menyebutkan pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawasan Pemilu (BAWASLU) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota

DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil, serta Gubernur dan Bupati/Walikota.

f. **Pengawasan Kampanye Hitam (*Black Campaign*)**

Penyelenggaraan Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah, dimana para calon peserta pemilu saling berkontestasi untuk meraih kemenangan dan menjatuhkan lawan dengan berbagai macam cara, salah satunya dengan kampanye hitam (*black campaign*). Kampanye hitam diyakini sebagai salah satu metode yang efektif untuk menjatuhkan dan menghancurkan lawan. Permasalahan kampanye hitam bukan hanya menjadikan lemahnya pengawasan standar moral dan lemahnya aturan hukum, ditambah regulasi politik saat ini tidak mengatur secara tegas.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD, yang dimaksud dengan kampanye adalah : kegiatan peserta pemilihan umum untuk menyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi misi dan program peserta pemilu. Artinya dalam pelaksanaan pemilu (DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil, serta Gubernur dan Bupati/Walikota) harus dilakukan dengan cara yang lurus, bersih dan terang.

g. **Pengawasan Pada Hari Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara**

Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara dalam pemilihan umum termasuk pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala

Daerah merupakan salah satu tahapan penting, karena disinilah kesempatan bagi pemilih untuk dapat memberikan hak suaranya. Potensi terjadinya pelanggaran yang dapat mempengaruhi kredibilitas kinerja para penyelenggara dan pengawas pemilu sangat dipertaruhkan. Peran pengawas pemilu sangat vital, karena salah satu tugasnya adalah melakukan koreksi dengan menyampaikan saran perbaikan secara langsung dalam hal ditemukannya kesalahan, kelalaian dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Peranan tersebut wajib dilakukan oleh pengawas pemilu baik atas suatu perbuatan yang dilihat secara langsung maupun berdasarkan masukan dari masyarakat. (Modul Bawaslu RI, 2014)

Proses perbaikan dalam hal ditemukan kekeliruan baik akibat kesalahan, kesengajaan harus dilakukan melalui saran perbaikan yang disampaikan oleh pengawas pemilu yang secara teknis dalam kaitannya dengan kinerja Bawaslu adalah adanya penempatan para Petugas Pengawas Lapangan (PPL) di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Adapun tugas pengawasan pada saat hari pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara yang dilakukan oleh PPL (petugas Pengawas Lapangan) dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di tingkat desa/kelurahan meliputi :

- Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap.
  - Pelaksanaan kampanye
  - Logistik dan pendistribusiannya
  - Pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TP
  - Pengumuman hasil penghitungan suara dari TPS yang ditempelkan di sekretariat PPS
  - Pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK
  - Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan
2. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud
  3. Meneruskan temuan diatasdan laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud kepada instansi yang berwenang
  4. Menyampaikan temuan dan laporan kepada PPS dan KPPS untuk ditindak lanjuti

5. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tentang adanya tindakan yang mengandung unsure tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Pengawas Kecamatan. (Modul Bawaslu RI, 2014)

## **2. Politik Uang**

Adapun yang dimaksud dengan politik uang adalah, uang yang ditujukan dengan maksud-maksud tertentu seperti contohnya untuk melindungi kepentingan bisnis dan kepentingan politik tertentu. Politik uang bisa juga terjadi ketika seorang kandidat membeli dukungan parpol tertentu atau membeli suara dari pemilih untuk memilihnya dengan iming-iming imbalan yang bersifat finansial. Politik uang bisa juga terjadi ketika pihak penyandang dana berkepentingan bisnis maupun politik tertentu. Bentuknya bisa berupa uang, namun bisa pula berupa bantuan-bantuan sarana fisik pendukung kampanye pasangan kandidat tertentu (Teddy Lesmana dalam Fitriyah, 2013).

Sementara menurut Abdul Mukhlis (2009), politik uang merupakan fenomena umum yang terjadi dalam setiap penyelenggaraan pemilu di banyak negara, bahkan di negara-negara demokrasi yang menggunakan pemilihan Umum (Pemilu) sebagai media memilih pemimpin-politik. secara umum, pengertian politik uang terkait pada upaya

mendapatkan keuntungan bagi kemenangan bagi para kontestan melalui pembelian suara atau dikenal juga dengan istilah politik transaksional.

Menurut Yusril Ihza Mahendra dalam Indra Ismawan (1999) definisi politik uang atau *money politic*, yakni mempengaruhi massa pemilu dengan imbalan materi.

Pendapat lainnya adalah menurut Leo Agustinino dan Muhammad Agus Yusoff (2010) dalam makalahnya Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal di Indonesia mengatakan bahwa: “untuk membiayai itu semua (mendanai berbagai biaya aktivitas kampanye, biaya menyewa pakar political marketing, biaya untuk membangun sarana fisik di kantung-kantung undi, biaya *image building* dan *image bubbling* (pensuksesan diri calon) dan banyak lagi), banyak calon yang tidak memiliki cukup dana. Maka dari itu, calon kepala daerah acap kali mencari para pengusaha untuk bergabung sebagai investor politik. Sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (sebagai pebur/investor politik) dalam menjayakan calon dalam pilkada, maka para pengusaha dijanjikan akan mendapat investasi politik.

### **C. Kerangka Hukum Pelanggaran Pemilu**

Pelanggaran Pemilu adalah sesuatu yang tidak sesuai dengan peraturan Pemilu. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 telah mengatur ketentuan pidana bagi pelaku tindak pidana pemilu yang diatur dalam Bab XXI, yaitu pasal 260 sampai dengan pasal 311. Adapun

pengelompokan jenis-jenis tindak pidana pemilu dalam undang-undang adalah sebagai berikut:

1. Tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan tahapan pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta, maupun pendaftaran DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, serta DPRD Kabupaten/Kota (pasal 260-268). Perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:
  - a) Merintang orang menjalankan haknya dalam memilih (Pasal 260).
  - b) Memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain dalam pengisian daftar pemilih (Pasal 261).
  - c) Mengancam dengan kekerasan atau menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih (Pasal 262)
  - d) Petugas PPS/PLN yang dengan sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih (Pasal 263)
  - e) Anggota KPU yang tidak tindaklanjuti temuan BAWASLU/Panwaslu dalam hal pemutakhiran data pemilih yang merugikan WNI yang memiliki hak pilih (Pasal 264)
  - f) Penyuapan (Pasal 265)
  - g) Mengaku sebagai orang lain (Pasal 266)
  - h) Anggota KPU yang tidak tindaklanjuti temuan BAWASLU/Panwaslu dalam melaksanakan verifikasi partai politik calon peserta pemilu (Pasal 267)
  - i) Anggota KPU yang tidak tindaklanjuti temuan BAWASLU/Panwaslu dalam melaksanakan verifikasi partai politik calon

peserta pemilu dan kelengkapan administrasi bakal calon anggota legislative (Pasal 268).

2. Tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan tahapan kampanye pemilu, dana kampanye, maupun larangan-larangan dalam berkampanye (pasal 269-282). Perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:
  - a) Melakukan kampanye luar jadwal KPU (Pasal 269)
  - b) Melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu (Pasal 270)
  - c) Pelaksana kampanye yang melanggar (Pasal 271)
  - d) Pejabat Negara yang melanggar pelaksanaan kampanye (Pasal 272)
  - e) Pelanggaran yang dilakukan anggota PNS, TNI/POLRI dan perangkat desa dalam pelaksanaan kampanye (Pasal 273)
  - f) Melaksanakan kampanye dengan menjanjikan atau memberikan uang dan imbalan lain (Pasal 274)
  - g) Anggota KPU yang melakukan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan kampanye pemilu (Pasal 275)
  - h) Memberi atau menerima dana kampanye yang melebihi batas yang ditentukan (Pasal 276)
  - i) Menerima dana kampanye dari pihak asing atau pihak yang tidak jelas identitasnya (Pasal 277)
  - j) Menghalangi dan mengganggu jalannya kampanye pemilu (Pasal 278)
  - k) Pelaksana kampanye yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu (Pasal 279)

- l) Pelaksana, peserta, atau petugas kampanye yang mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu (Pasal 280)
  - m) Memberikan laporan yang tidak jelas dalam laporan dana kampanye (Pasal 281)
  - n) Mengumumkan hasil survey atau jajak pendapat dalam tenang (Pasal 282).
3. Tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan pemungutan suara atau pencoblosan suara (pasal 283-287, pasal 289-292, dan pasal 294-295). Perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:
- a) Ketua KPU yang menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan (Pasal 283)
  - b) Perusahaan pencetak surat suara yang dengan sengaja mencetak melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU (Pasal 284)
  - c) Perusahaan yang tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara (Pasal 285)
  - d) Menjanjikan atau memberikan uang dan materi lainnya saat pemungutan suara (Pasal 286)
  - e) Menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan pada saat pemungutan suara (Pasal 287)
  - f) Mengaku dirinya sebagai orang lain saat pemungutan suara (Pasal 289)
  - g) Memberikan suaranya lebih dari satu kali di TPS yang berbeda (Pasal 290)

- h) Menggagalkan pemungutan suara (Pasal 291)
  - i) Majikan/atasan yang menghalangi seorang pekerja untuk memberikan suaranya (Pasal 292)
  - j) KPPS/KPPSLN yang tidak memberikan surat suara pengganti kepada pemilih (Pasal 294)
  - k) Petugas pembantu pemilih yang memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain (Pasal 295)
4. Tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan tambahan pasca pemungutan suara atau pencoblosan suara (pasal 288, 293, dan pasal 296-311). Perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:
- a) Menyebabkan peserta pemilu mendapatkan tambahan atau berkurangnya perolehan suara (Pasal 288)
  - b) Merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel (Pasal 293)
  - c) Anggota KPU tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS padahal dalam persyaratan untuk pemungutan suara ulang terpenuhi (Pasal 296)
  - d) Menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara yang sudah tersegel (Pasal 297)
  - e) Mengubah berita acara hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara (Pasal 298)

- f) Anggota KPU yang mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara dan sertifikat penghitungan suara (Pasal 299)
- g) Merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil pemilu (Pasal 300)
- h) Ketua KPPS/KPPSLN tidak membuat dan menandatangani berita acara perolehan suara peserta pemilu (Pasal 301)
- i) KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi peserta pemilu, pengawas pemilu lapangan, PPS, dan PPK (Pasal 302)
- j) KPPS/KPPSLN yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara dan meyerahkan kotak suara tersegel, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK (Pasal 303)
- k) Pengawas Pemilu lapangan (PPL) yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada PPK dan Panwaslu yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada KPU (Pasal 304)
- l) PPS yang tidak mengumumkan hasil penghitungan suara (Pasal 305)
- m) KPU tidak menetapkan perolehan hasil pemilu secara nasional (Pasal 306)
- n) Melakukan penghitungan cepat dan mengumumkan hasil penghitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara (Pasal 307).

- o) Melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi pemilu (Pasal 308)
- p) KPU yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 309)
- q) BAWASLU/Panwaslu yang tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh KPU, PPK, PPS/PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN (Pasal 310)
- r) Penyelenggara pemilu melakukan pelanggaran pidana pemilu (Pasal 311)

(Sumber: Jupri, 2012, <http://www.negarahukum.com/hukum/jenis-jenis-tindak-pidana-pemilu.html>.)

#### **D. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)**

Pemilihan umum di Indonesia merupakan salah satu upaya mewujudkan negara yang demokrasi, harus dapat dilaksanakan dengan baik, dengan topografi wilayah Indonesia yang begitu luas dan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Indonesia, menuntut penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan dapat dipertanggung jawabkan. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang dimaksud dengan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum diseluruh wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAWASLU ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pasal 70 tentang Pemilu BAWASLU terdiri atas kalangan

profesional yang independen mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak lagi menjadi anggota parpol dalam melaksanakan tugasnya anggota BAWASLU didukung oleh Sekretariat BAWASLU yang dibentuk berdasarkan Kepres RI Nomor 49 Tahun 2008. Sekretariat BAWASLU mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada BAWASLU. Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Lampung mulai melaksanakan tugas pengawasan setelah adanya Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 595-KEP Tahun 2012 tanggal 20 September 2012 tentang penetapan anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Lampung.

Adapun Tugas Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai berikut :

1. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu
2. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh BAWASLU dan ANRI
3. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang
4. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu
5. Evaluasi pengawasan Pemilu
6. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu
7. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

Sementara wewenang Badan Pengawas Pemilihan Umum mempunyai wewenang sebagai berikut :

1. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu
2. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang
3. Menyelesaikan sengketa Pemilu
4. Membentuk BAWASLU Provinsi
5. Mengangkat dan memberhentikan anggota BAWASLU Provinsi
6. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

#### **E. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu yang sesuai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Rengga Utomo (2013) dalam penelitiannya yang berjudul : *Evaluasi Kinerja Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwaslu Kecamatan) Dalam Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2013 Di Kecamatan Samboja Kabupaten Kutai Kartanegara*. Adapun hasil penelitiannya adalah bahwa hasil penelitian diperoleh gambaran secara keseluruhan bahwa kinerja Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan Samboja dalam pengawasan Pemilu Kepala Daerah Kaltim tahun 2013 sudah baik dalam hal pengawasan terhadap pemutahiran data,

pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye, pengawasan terhadap logistik pemilu dan pendistribusiannya, pengawasan terhadap pelaksanaan dan perhitungan suara pemilu, pengawasan terhadap pergerakan surat suara dari TPS ke PPK, dan pengawasan terhadap rekapitulasi suara oleh PPK namun kurang maksimal. Hal ini dapat dilihat dengan pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan meminimalisir pelanggaran pemilu yang ada di Kecamatan Samboja dan pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah Kaltim tahun 2013 dapat berjalan dengan baik dan lancar.

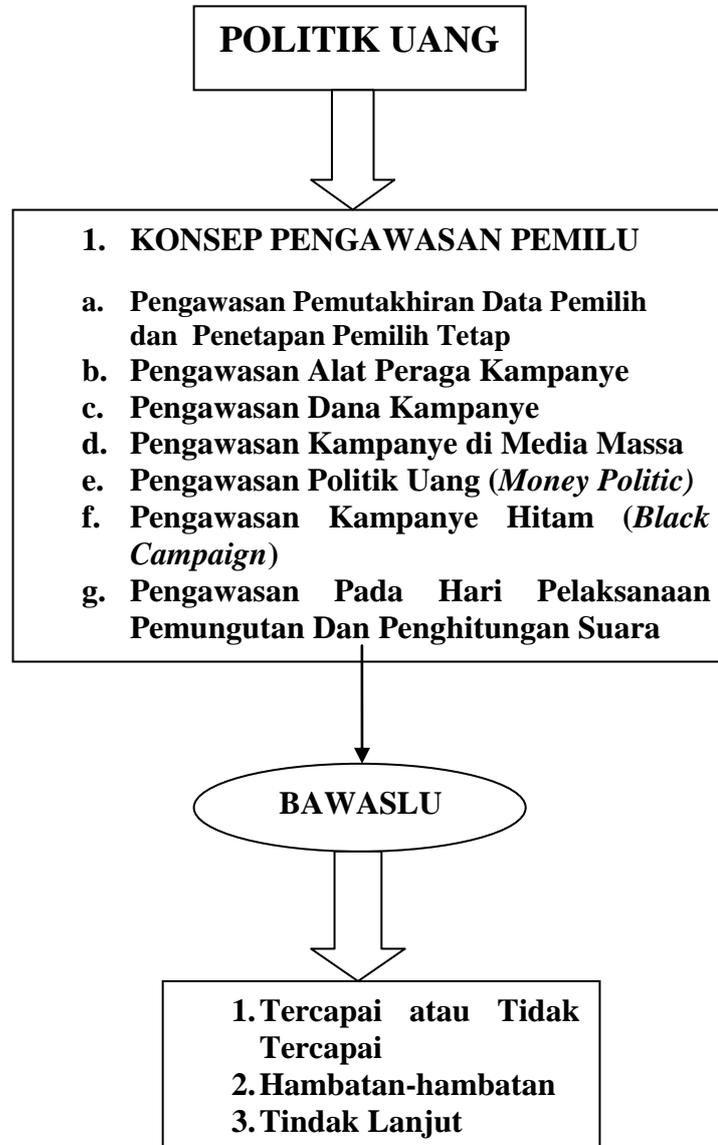
2. Ade Nugroho Wicaksono (2009) dalam penelitiannya yang berjudul : *Pengawasan Dalam Penciptaan Pemilu Yang Langsung, Umum, Bebas, Dan Rahasia*. Hasil penelitiannya adalah bahwa salah satu keberhasilan pemilu adalah jika fungsi pengawasan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sehingga pemilu yang demokratis bisa terwujud. Berfungsinya pengawasan pemilu secara maksimal menekan angka kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu.

Perbedaan penelitian ini dengan dua penelitian terdahulu adalah bahwa penelitian yang berjudul : *BAWASLU Dan Politik Uang (Money Politic) (Studi Tentang Proses Pengawasan Dan Hambatan-Hambatan BAWASLU Dalam Menangani Pelanggaran Pemilihan Gubernur Lampung 2014)* mengkaji tentang kinerja pengawasan BAWASLU terhadap tahapan-tahapan proses Pemilihan Gubernur Lampung Tahun 2014. Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (PerBAWASLU) No. 5 Tahun 2012. Bahwa BAWASLU sebagai bagian dari institusi negara memiliki tugas dan kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap proses pemilihan umum termasuk pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Lampung. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif. Sumber data dalam penelitian adalah hasil wawancara dengan perangkat organisasi BAWASLU, perangkat organisasi KPU (Komisi Pemilihan Umum), pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, dan para *voter* (para pemilih) di Provinsi Lampung.

### E. Kerangka Pikir

Kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagaimana dalam bagan berikut ini :



Berdasarkan kerangka pikir di atas dapat dilihat bahwa penelitian ini bermula dari sebuah cara pikir yang dinamis dengan melihat BAWASLU sebagai sebuah organisasi yang bertujuan untuk mengawasi pelanggaran pemilu, dimana organisasi ini sampai sejauh ini belum bisa menjangkau semua pelanggaran pemilu yang telah terjadi. Pelanggaran yang sulit

diawasi adalah politik uang. Politik uang dirancang sangatlah masif dan sistemik, sehingga tanpa disadari telah dilakukan dan direncanakan dengan serius dan matang. Pengawasan dari BAWASLU selama ini belum mampu menjangkau hal-hal yang bersifat tidak kasat mata seperti hal ini. Dinamika kontestasi politik, dimana elit politik melakukan berbagai cara untuk meraih kemenangan, termasuk dengan melakukan politik uang. berkaitan juga dengan kuasa-wacana sebagaimana yang dijelaskan Foucault. Oleh karena itu perlu melihat bentuk-bentuk politik uang apa saja yang dilakukan oleh elit politik, dan hambatan-hambatan BAWASLU untuk mengawasi pelanggaran pemilu.

Fungsi pengawasan dan proses pengawasan yang dilakukan oleh BAWASLU selama ini sulit menjangkau politik uang. Perspektif BAWASLU dalam melakukan pengawasan perlu dirubah, karena jika hanya mengawasi hal-hal yang bersifat nyata maka tidak akan pernah menjangkau hal-hal substantif. BAWASLU perlu membuat suatu pandangan penting dalam pengawasan, dengan mengikuti perubahan referensi masyarakat saat ini. Masyarakat telah mengalami perubahan besar, terutama referensi lewat media dan jejaring sosial. Jejaring sosial telah menjadi sumber utama saat ini informasi bagi masyarakat. Masyarakat awam yang tidak memiliki referensi politik yang benar tentu akan mudah terjerumus dan terpengaruh terhadap ideologi yang buruk dan menyesatkan. Referensi politik yang cenderung digunakan masyarakat saat ini adalah internet, dimana mereka bisa mengakses dengan mudah. Selain politik uang, terdapat kampanye hitam yang dilakukan lewat media

internet dan jejaring sosial dan sangat digemari oleh masyarakat Indonesia pada semua kalangan juga sebuah pelanggaran. Masyarakat tidak paham dengan istilah “Berita Palsu” yaitu berita yang penuh intrik dan manipulasi untuk melecehkan seseorang. Pelecehan dan pemakzulan seseorang lewat media sosial akhir-akhir menjadi trend yang dilakukan para pembuat berita dan “berita palsu” di internet. Hal tersebut justru menjadi referensi utama masyarakat. BAWASLU sebagai lembaga pengawas pemilu, harus memaksimalkan perannya sebagai lembaga yang kredibel dan dipercaya karena mampu menyentuh sampai kepada level yang selama ini sulit dijangkau.