

**PENERAPAN PRINSIP PROFESIONAL DALAM PENANGANAN
PELANGGARAN ADMINISTRASI YANG TERJADI SECARA
TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF**

(Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020)

(Tesis)

Oleh

Tommy Perdana Putra

NPM. 2122011061



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

ABSTRAK

PENERAPAN PRINSIP PROFESIONAL DALAM PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI YANG TERJADI SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF (Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020)

**Oleh
TOMMY PERDANA PUTRA**

Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi proses penyelenggaraan pemilu idealnya dapat melaksanakan tugasnya secara profesional. Akan tetapi pada Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020 diduga Bawaslu Provinsi Lampung tidak profesional. Penelitian ini membahas implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional dan penerapan prinsip profesional dalam penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara TSM. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan. Analisa data dilakukan secara kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional adalah dapat dikenakan sanksi baik berupa sanksi etis maupun sanksi pidana sesuai kesalahan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Saksi etis dijatuhkan oleh DKPP melalui sidang etis, sedangkan sanksi pidana dijatuhkan oleh Hakim Pengadilan melalui peradilan umum sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Penerapan prinsip profesional penyelenggara pemilu dalam penanganan pelanggaran secara TSM telah dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi Lampung atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020 yang dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Profesionalisme diterapkan dalam proses persidangan dan proses pembuktian yang dilaksanakan secara berintegritas, tidak memiliki kepentingan atau tendensi apapun selain melaksanakan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Saran dalam penelitian ini adalah Bawaslu Provinsi Lampung hendaknya secara konsisten terus menerapkan prinsip profesional dalam penyelenggaraan pemilu. Penguatan integritas Bawaslu hendaknya dioptimalkan secara bertahap dan berkelanjutan melalui pendidikan dan pelatihan serta bimbingan teknis di bidang penanganan pelanggaran secara TSM.

Kata Kunci: Prinsip Profesional, Pelanggaran TSM, Bawaslu.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF PROFESSIONAL PRINCIPLES IN HANDLING ADMINISTRATIVE VIOLATIONS THAT OCCUR IN A STRUCTURED, SYSTEMATIC, AND MASSIVE VIOLATION

(Study on Mayor Election in Bandar Lampung City Year 2020)

By

TOMMY PERDANA PUTRA

Bawaslu as an institution that oversees the process of holding elections should ideally be able to carry out their duties professionally, however during The Mayor Election in Bandar Lampung City Year 2020, it was suspected that the Lampung Province Bawaslu was not professional. This study discusses the implications of the actions of election organizers who are not based on professional principles and professional principles are applied in handling administrative violations that occur in TSM. This research is a normative research with a statutory approach, a conceptual approach, and a case approach. Data collection is done by literature study and field study. Data analysis was carried out qualitatively. The results of this study indicate that the implication of the actions of election organizers that are not based on professional principles is that they can be subject to sanctions, either in the form of ethical sanctions or criminal sanctions according to mistakes committed by election organizers. Ethical witnesses were imposed by the DKPP through an ethical trial, while criminal sanctions were imposed by court judges through general courts in accordance with criminal acts committed by election organizers. The application of the professional principles of election organizers in handling violations in the TSM manner has been carried out by the Lampung Province Bawaslu for the 2020 Mayor Election in Bandar Lampung City which was carried out in accordance with statutory provisions. Professionalism is applied in the trial process and the evidentiary process which is carried out with integrity, does not have any interest or tendency other than exercising authority in accordance with statutory regulations. The suggestion in this study is that the Lampung Province Bawaslu should consistently apply professional principles in the holding of elections. Strengthening the integrity of Bawaslu should be optimized gradually and continuously through education and training as well as technical guidance in the field of handling violations in a systematic and massive structure.

Keywords: Professional Principles, TSM Violations, Bawaslu

**PENERAPAN PRINSIP PROFESIONAL DALAM PENANGANAN
PELANGGARAN ADMINISTRASI YANG TERJADI SECARA
TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF**

(Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020)

Oleh

Tommy Perdana Putra

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

Judul Tesis : **PENERAPAN PRINSIP PROFESIONAL DALAM
PENANGANAN PELANGGARAN
ADMINISTRASI YANG TERJADI SECARA
TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF
(Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar
Lampung Tahun 2020)**

Nama Mahasiswa : **Tommy Perdana Putra**

No. Pokok Mahasiswa : **2122011061**

Program Kekhususan : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



Dosen Pembimbing

Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFrA.
NIP 19741014 200501 1 002

Agus Tribno, S.H., M.H., Ph.D.
NIP 19841010 200812 1 005

MENGETAHUI

An. Ketua

**Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**

Ria. Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.
NIP 19800929 200810 2 023

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA.,
CRP., CRMP., CFA.**

Sekretaris : **Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.**

Penguji Utama : **Dr. Yusdianto, S.H., M.H.**

Anggota : **Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.**

Anggota : **Dr. F.X. Sumarja, S.H., M.Hum.**

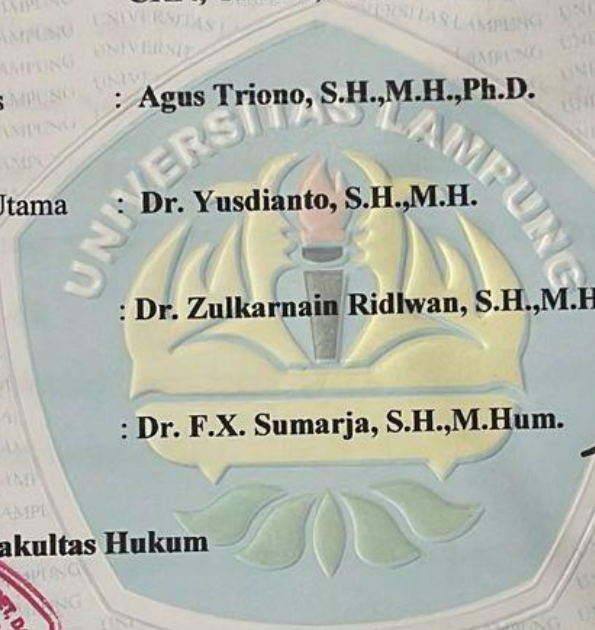
2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakh, S.H., M.S.
NIP 19641218 198803 1 002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. J. Murhadi, M.Si.
NIP 196403261989021001

Tanggal Lulus Ujian Tesis : **31 Agustus 2023**



SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa

1. Tesis dengan judul: “Penerapan Prinsip Profesional dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif” (Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020), adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, maka saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 31 Agustus 2023
Yang Membuat Pernyataan,



Tommy Perdana Putra
NPM 2122011061

RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama Tommy Perdana Putra, lahir di Kota Bandar Lampung pada tanggal 31 Mei 1997, sebagai anak tunggal dari pasangan Bapak Daswir Nasrudin dan Ibu Dra. Warita Sari.

Riwayat pendidikan formal yang penulis tempuh dan selesaikan adalah pada SD Negeri 2 Perumnas Way Halim Bandar Lampung selesai Tahun 2009, SMP Negeri 22 Bandar Lampung selesai Tahun 2012 dan SMA Negeri 3 Bandar Lampung selesai Tahun 2015. Pada Tahun 2020 penulis menyelesaikan pendidikan jenjang Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Selanjutnya pada Tahun 2021 penulis melanjutkan pendidikan pada jenjang Strata Dua (S2) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

MOTTO

Dan orang-orang yang berjihad untuk (mencari keridaan) Kami,
Kami akan tunjukkan kepada mereka jalan-jalan Kami.
Dan sungguh, Allah beserta orang-orang yang berbuat baik.

(Q.S. Al-Ankabut : 69)

Balas dendam terbaik adalah menjadikan dirimu lebih baik.

(Ali bin Abi Thalib)

PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan Tesis ini kepada:

Kedua Orang Tercinta

Bapak Daswir Nasrudin., dan Ibu Dra. Waritasari

yang dengan perjuangan besarnya telah membesarkan dan mendidiku dengan penuh kasih sayang dan kesabaran, serta yang telah membentuk karakter dan menempaku untuk kuat dan tegas dalam menjalani terjalnya kehidupan, serta

selalu berdoa

di setiap waktu demi kesuksesanku.

Almamaterku Tercinta
Universitas Lampung

SAN WACANA

Alhamdulillah rabbil alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, sebab hanya dengan izin-Nya, penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul: “Penerapan Prinsip Profesional dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif” (Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020), sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa proses penyusunan sampai terselesaikannya Tesis ini, mendapatkan bimbingan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., I.P.M. selaku Rektor Universitas Lampung
2. Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung
3. Bapak Dr. M. Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
4. Prof. Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung

5. Bapak Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP.,CRMP.,CFrA., selaku Pembimbing Utama, atas bimbingan dan saran yang diberikan dalam proses bimbingan sampai dengan selesainya Tesis.
6. Bapak Agus Triono, S.H.,M.H.,Ph.D., selaku Pembimbing Pembantu, atas bimbingan dan saran yang diberikan dalam proses bimbingan sampai dengan selesainya Tesis.
7. Bapak Dr. Yusdianto, S.H.,M.H. selaku Penguji Utama, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis.
8. Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H.,M.H., selaku Penguji Anggota, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis.
9. Bapak Dr. F.X. Sumarja, S.H.,M.Hum., selaku Penguji Anggota, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis.
10. Seluruh dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung telah memberikan ilmu kepada penulis, beserta staf dan karyawan yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh studi
11. Rekan-rekan sejawat Badan Pimpinan Wilayah PBHI Lampung, atas dukungan dan motivasinya yang diberikan selama ini
12. Jajaran Pimpinan, PKD dan Staff Sekretariat Panwaslu Kecamatan Way Halim
13. Keluarga besar PKK-PHAM FH Unila
14. Keluarga Besar Bawaslu Kota Bandar Lampung
15. Keluarga Besar HMI Cabang Bandar Lampung

16. Rekan-rekan Program Pascasarjana Magister Hukum Unila atas kebersamaannya selama ini dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis berdoa semoga kebaikan yang diberikan akan mendapat pahala yang besar di sisi Allah SWT. Akhirnya penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Bandar Lampung, Agustus 2023
Penulis,

Tommy Perdana Putra

DAFTAR ISI

I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Kerangka Pemikiran	9
E. Metode Penelitian	20
F. Sistematika Penulisan	23
II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Prinsip Profesional dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	25
B. Hukum Administrasi Negara Sebagai Instrumen Pengatur Tindakan Pemerintah	30
C. Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemilu	36
D. Pelanggaran Administrasi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif dalam Pemilu.....	48
III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Implikasi Tindakan Penyelenggara Pemilu yang Tidak Didasarkan pada Prinsip Profesional.....	59
B. Penerapan Prinsip Profesional Penyelenggara Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran Secara Terstruktur Sistematis dan Masif	76
IV. PENUTUP.	
A. Simpulan	103
B. Saran	104

DAFTAR PUSTAKA

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota) pada dasarnya merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud dari negara demokrasi idealnya diselenggarakan secara jujur dan adil (*free and fair elections*). Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu; sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu, Pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan Pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan Pemilu tersebut.

Upaya untuk mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah yang jujur dan adil memerlukan pengawasan, sehubungan dengan hal tersebut maka Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya dalam rangka memastikan bahwa pemilihan dapat terlaksana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi pada proses penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Indonesia. Bawaslu sebagai badan yang bersifat tetap dengan tugasnya selama 5 tahun yang telah dihitung sejak adanya sumpah jabatan. Bawaslu merupakan badan *ad hoc* atau yang disebut juga badan independen yang dibentuk oleh Negara untuk mengawasi pemilihan umum di Indonesia, dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik.

Penyelenggaraan Pemilu idealnya dapat dilaksanakan secara jujur dan adil serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi pada kenyataannya terjadi sengketa pemilu, yang mengharuskan adanya upaya penyelesaian sengketa secara baik dan komprehensif oleh Bawaslu. Sengketa pemilu adalah suatu situasi dalam kegiatan pemilu di mana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak kedua. Ketika terjadinya sengketa pemilu, maka bawaslulah yang berperan penting dalam menyelesaikannya. Di dalam penyelesaian sengketa pemilu, Bawaslu memiliki tata cara yang harus dipedomi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu kewenangan yang dimiliki Bawaslu adalah menyelesaikan sengketa Pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan konteks Pemilu demokratis yang mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Bawaslu dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi dan meminimalkan terjadinya kecurangan dalam pemilu. Ciri-ciri utama dari pengawas pemilu yang independen, yaitu: dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, tidak mudah intervensi oleh kepentingan politik tertentu, bertanggung jawab dan menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilu, memiliki integritas dan moralitas yang baik, serta memahami tata cara penyelenggara pemilu.

Kota Bandar Lampung pada Tahun 2020 merupakan salah satu kota yang mengadakan pemilihan kepala daerah, yaitu Pemilihan Wali Kota Bandar Lampung. Dalam mengemban peran menciptakan penyelenggaraan pemilu yang demokratis, seluruh komponen dalam Bawaslu khususnya di Kota Bandar Lampung dituntut untuk bekerja secara professional, baik bawaslu kota maupun provinsi mengingat Kota Bandar Lampung adalah ibukota dari provinsi Lampung. Selama pelaksanaan pemilu berlangsung, ada sejumlah permasalahan, di antaranya adalah *Money Politic* atau politik uang, Sengketa hasil pemilihan, hingga putusan sidang Bawaslu yang mengejutkan banyak pihak. Bawaslu provinsi Lampung telah dilaporkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di Kota Bandar Lampung.¹

¹ Bangkit Agung Arif Bangsawan. *Analisis Pengawasan Pemilu oleh Badan Pengawas Pemilu Provinsi Lampung (Studi Kasus Pelanggaran Pilkada Kota Bandar Lampung Tahun 2020)*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung, 2022, hlm. 4.

Penyelenggara Pemilu terkait Putusan Nomor 02/Reg/L/TSMPW/08.00/XII/2020 yang berisi Laporan pelanggaran yang diajukan kepada Bawaslu bahwa pasangan calon nomor urut 3 (tiga) Eva Dwiana memanfaatkan APBD untuk digunakan sebagai modal kampanye. Walikota Bandar Lampung yang saat itu merupakan suami dari Eva Dwiana sebagai salah satu pasangan calon nomor urut 3. Hal ini terbukti secara sah dan meyakinkan yang secara langsung dan tidak langsung memakai akses dari suami yang menjabat sebagai Wali Kota Bandar Lampung. Pelanggaran yang dilakukan berupa menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara dengan melauhi akses suaminya.²

Melalui Putusan Nomor: 02/Reg/L/TSM/08.00/XII/2020, Bawaslu Provinsi Lampung menentukan tiga hal, yaitu: 1) terlapor (Eva-Dedy) terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya kepada penyelenggara pemilu dan/atau mempengaruhi pemilih secara terstruktur, sistematis, dan besar-besaran; melakukan pelanggaran berskala. 2) Menyatakan membatalkan pemilihan pasangan Calon Walikota/Wakil Walikota Bandar Lampung. 3) Memerintahkan KPU Kota Bandar Lampung untuk membatalkan keputusan KPU Kota Bandar Lampung tentang pencalonan partai politik terlapor sebagai pasangan calon peserta pemilu.³

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

² Putusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 02/Reg/L/TSMPW/08.00/XII/2020.

³ Meri Carolina S ,Tabah Maryanah.. *Fenomena Money Politics Dan Pembuktian Terstruktur Sistematis Masif (TSM) Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung 2020*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja Volume 48, No. 2, November 2022.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, pelanggaran tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi pemilihan yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif sebagaimana diatur dalam Pasal 135A ayat (1) *jo.* Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Akibat hukumnya sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 maka pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran administrasi pemilihan yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif dapat dijatuhi sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu. Selain itu sesuai dengan ketentuan Pasal 135A ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 maka KPU tidak diberikan pilihan terkecuali wajib untuk menindaklanjuti putusan tersebut.

Kewenangan Bawaslu sebagai pengawas Pemilu dan Pilkada sekaligus bertindak sebagai pemeriksa, mengkaji, mengadili, dan memutus, sengketa administrasi Pemilu dan Pilkada dapat berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan (*abuse of power*).⁴ Pelanggaran administratif pemilihan umum menurut Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administratif pelaksanaan pemilihan umum. Dalam hal ini Bawaslu selaku penyelenggaraan pemilihan umum diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa dugaan pelanggaran administrasi Pemilu.

⁴ Alasman Mpesau. *Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia*. *Audito Comparative Law Journal*. Vol. 2, Issue 2, 2021.

Pada perkembangan selanjutnya Bawaslu memberlakukan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Sesuai dengan beberapa peraturan tersebut maka Bawaslu Provinsi Lampung memiliki kewenangan dalam penyelesaian sengketa administrasi terstruktur sistematis dan masif pada Pemilihan Kepala Daerah dalam rangka menciptakan pemilu yang jujur dan adil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai dengan uraian di atas maka dapat diidentifikasi isu hukum dalam penelitian ini yaitu adanya kesenjangan (*gap*) antara nilai ideal yang diharapkan yaitu Pemilihan Kepala Daerah idealnya dilaksanakan secara jujur dan adil berdasarkan peraturan perundang-undangan, dengan fakta yang terjadi di lapangan, yaitu terjadinya pelanggaran administratif pemilihan umum secara terstruktur sistematis dan masif. Sehubungan dengan hal tersebut maka salah satu prinsip yang diterapkan dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif adalah prinsip profesional. Adapun yang dimaksud dengan prinsip profesional dalam konteks penelitian ini mengacu pada ketentuan Pasal 3 huruf (h) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa dalam menyelenggarakan pemilu, penyelenggara pemilu harus melaksanakan Pemilu harus memenuhi prinsip profesional.

Pentingnya kajian mengenai penerapan prinsip profesional dalam penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif dalam konteks penelitian ini adalah didasarkan adanya dugaan tidak

profesionalnya Bawaslu Provinsi Lampung dalam Pemilihan Wali Kota Bandar Lampung Tahun 2020, sehingga Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor: 02/Reg/L/TSM/08.00/XII/2020 dianulir atau dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) menggelar sidang virtual pemeriksaan dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP) untuk Perkara Nomor 69-PKE-DKPP/II/2021, Senin, 8 Maret 2021 pada Pukul 09.00 WIB. Perkara ini diadukan oleh Aryanto Yusuf dan Rakhmat Husein Darma Cane. Keduanya mengadukan Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi Lampung, yaitu Fatikhatul Khoiriyah, Iskardo P. Panggar, Adek Asy'ari, Muhammad Teguh, Hermansyah, Tamri, dan Karno Ahmad Satarya.⁵

Berdasarkan uraian di atas maka penulis melakukan kajian dan penelitian yang berjudul: “Penerapan Prinsip Profesional dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif” (Studi atas Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020)

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional?
- b. Bagaimanakah penerapan prinsip profesional dalam penanganan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif?

⁵<https://dkpp.go.id/dkpp-periksa-ketua-dan-anggota-bawaslu-provinsi-lampung-terkait-pembatalan-peserta-pilkada-bandar-lampung-2020/>Diakses Kamis 10 Agustus 2023

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup ilmu dalam penelitian adalah Hukum Kenegaraan, dengan kajian mengenai implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional dan penerapan prinsip profesional penyelenggara pemilu dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif. Ruang lingkup lokasi penelitian adalah pada Bawaslu Provinsi Lampung dan waktu pelaksanaan penelitian adalah Tahun 2023, dengan mengambil data penelitian yaitu Pemilihan Walikota di Kota Bandar Lampung Tahun 2020.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diajukan maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional
- b. Untuk menganalisis penerapan prinsip profesional penyelenggara pemilu dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terdiri atas kegunaan teoritis dan kegunaan praktis sebagai berikut:

- a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan bidang ilmu Hukum Kenegaraan, khususnya kajian

mengenai penerapan prinsip profesional dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif.

b. **Manfaat Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Bawaslu dan pihak-pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah agar terlaksana secara jujur dan adil serta demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan abstraksi hasil pemikiran atau kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan penelitian hukum. Berdasarkan pernyataan di atas maka kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum menggariskan bahwa negara diselenggarakan berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar). Pelopor hukum Eropa Kontinental Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri sebuah Negara hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan serta peradilan administrasi dalam perselisihan. Untuk mendirikan negara hukum memerlukan suatu proses yang panjang, tidak hanya peraturan-peraturan hukum

saja yang harus ditata kelola dengan baik, namun dibutuhkan sebuah kelembagaan yang kuat dan kokoh dengan kewenangan yang luar biasa dan independen bebas dari intimidasi atau campur tangan eksekutif dan legislatif, yang dilaksanakan oleh sumber daya manusia yang bermoral baik dan bermoral yang teruji sehingga tidak mudah terjatuh di luar skema yang diperuntukan baginya, hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behavior*).⁶

Negara hukum menunjukkan adanya konstitusi atau undang-undang dasar pada suatu negara. Tidak ada satupun negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi. Negara dan konstitusi bagaikan dua sisi mata uang, merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Konsekuensi dari Negara hukum adalah bahwa tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang disebut dengan asas legalitas.

Doktrin mengenai *rule of law* merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembahasan konsep “negara hukum” Istilah atau pengertian *rule of law* paling sedikit dapat dipakai dalam dua arti, yaitu dalam arti formil dan materiil (atau ideologis). Di dalam arti formil, maka *rule of law* dimaksudkan sebagai kekuasaan publik yang terorganisir, yang berarti bahwa setiap sistem kaidah-kaidah yang didasarkan pada hirarki perintah merupakan *rule of law*. Dalam arti yang formil ini, maka *rule of law* mungkin menjadi alat yang paling efektif dan efisien untuk menjalankan pemerintahan yang tiranis. *Rule of law* dalam arti materiil atau ideologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum.⁷

⁶ Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm.33.

⁷ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm.35.

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) *jo.* Pasal 27 ayat (1) *jo.* Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Negara Hukum mempunyai ciri bahwa penyelenggaraan peradilan berdasarkan asas ketidakberpihakan, yang diimplementasikan dalam prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan. Kekuasaan kehakiman selayaknya diupayakan secara profesional oleh lembaga pengadilan yang terpisah dan terbebaskan dari kekuasaan eksekutif.

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*)⁸. Pada saat ini, konsep Negara hukum (*rechstaat*) merupakan ide yang pada dasarnya mewadahi berbagai kepentingan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini merupakan langkah penting yang harus ditempuh setiap Negara yang menghendaki pelaksanaan hak asasi manusia, demokrasi dan pembangunan berjalan seiring dengan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, oleh karena itu fungsi pengaturan tentang berbagai tindak pidana yang merugikan masyarakat juga bagian dari pelaksanaan fungsi Negara hukum agar dapat mencapai tujuan kesejahteraan rakyat, karena hakikat hukum adalah membawa aturan yang adil dalam masyarakat.⁹

b. Teori Kewenangan

Kewenangan adalah kemampuan yuridis yang didasarkan kepada hukum publik. Terdapat wewenang yang terkait dengan hak dan kewajiban agar wewenang tidak hanya diartikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban

⁸ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.133.

⁹ T. Mulya Lubis, *HAM dan Dilema Politik Hukum Indonesia Pada Masa Orde Baru 1996-1990*, YLBHI, Jakarta, 1994, hlm.15.

sebagai hukum publik. Wewenang tidak diartikan kekuasaan hanya, sehingga dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis (asas umum) pemerintahan yang baik.

Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

- 1) Pemberian wewenang: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- 2) Pelaksanaan wewenang: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- 3) Akibat hukum dari pelaksanaan wewenang: setiap hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/*burger*, kelompok rakyat dan badan.¹⁰

Pengertian di atas menunjukkan bahwa tugas dan fungsi terkait erat dengan wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang yaitu kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik atau dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹¹

¹⁰ Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, Rineka Cipta Jakarta, 2001, hlm. 6.

¹¹ *Ibid*, hlm. 7.

Kewenangan atau wewenang yaitu suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik, tetapi sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan yaitu apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan sebagai kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, dan wewenang sebagai khususasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu dalam kewenangan itu. Kewenangan yang dimiliki institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, atau mandat.¹²

Kewenangan ditinjau dari sumbernya terbagi atas:

1) Kewenangan Atribusi

Kewenangan atribusi yaitu kewenangan yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari undang-undang. Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini yaitu asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya.

2) Kewenangan Delegasi

Kewenangan delegasi yaitu pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada. Atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Delegasi sebagai

¹² A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 25.

kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan atas namanya.

3) Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja interen antara pemimpin dan bawahan. Pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.¹³

Ciri-ciri kewenangan terkait dengan asas delegasi, yang merupakan asas paling penting dalam pelaksanaan kewenangan dalam organisasi, terdapat empat aktivitas delegasi kewenangan (pemimpin mengalokasikan kewenangan kepada bawahan dengan delegasi) sebagai berikut:

- 1) Pendelegasi menetapkan dan memberikan tujuan dan tugas kepada bawahan.
- 2) Pendelegasi melimpahkan kewenangan yang di perlukan untuk mencapai tujuan atau tugas.
- 3) Penerimaan delegasi, baik implisit atau eksplisit, menimbulkan kewajiban atau tanggung jawab.
- 4) Pendelegasi pertanggung jawaban bawahan untuk hasil-hasil yang dicapai.¹⁴

Macam-macam kewenangan berdasarkan sumbernya dibedakan menjadi dua:

- 1) Wewenang personal, bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin.

¹³ Prajudi Admosudirjo, *Op.Cit.*, hlm. 11.

¹⁴ Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta, 2004, hlm. 51.

- 2) Wewenang ofisial, merupakan wewenang resmi yang di terima dari wewenang yang berada di atasnya.¹⁵

Secara organisasional kewenangan yaitu kemampuan yuridis yang berdasar pada hukum publik. Kewenangan terkait dengan hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak berdasarkan hukum privat, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan yaitu fungsi untuk menjalankan aktivitas dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang selaras dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya. Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, sehingga kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.

c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Aristoteles merupakan asas tujuan dari hukum yang menghendaki keadilan. Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap- tiap orang apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap- tiap kasus. Untuk

¹⁵ *Ibid*, hlm.52.

terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini hukum harus memuat peraturan/ketentuan umum yang diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.¹⁶

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum (peraturan/ ketentuan umum) mempunyai sifat yaitu adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat- alatnya dan sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja. Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang di beri sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang konkrit.

Pada masyarakat yang sederhana, hukum timbul dan tumbuh bersama-sama dengan pengalaman hidup warga masyarakatnya dan penguasa lebih banyak mengesahkan atau menetapkan hukum yang sebenarnya hidup dimasyarakat. Keanekaragaman masyarakat yang kompleks menyebabkan sulit untuk memungkinkan timbulnya hukum dari bawah. Diferensiasi yang tinggi dalam strukturnya membawa konsekuensi pada aneka macam kategori dan kepentingan dalam masyarakat dengan kepentingan-kepentingan yang tidak jarang saling bertentangan. Sistem hukum tidak diadakan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat, melainkan sekedar melindungi kemerdekaan individu (*person*).

¹⁶ H. Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 18.

Kemerdekaan individu tersebut senjata utamanya adalah kepastian hukum. Paradigma positivistik berpandangan demi kepastian, maka keadilan dan kemanfaatan boleh diabaikan. Hukum tidak lagi dilihat sebagai pranata manusia, melainkan hanya sekedar media profesi. Akan tetapi karena sifatnya yang deterministik, aliran ini memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang sangat tinggi.

2. Kerangka Konsep

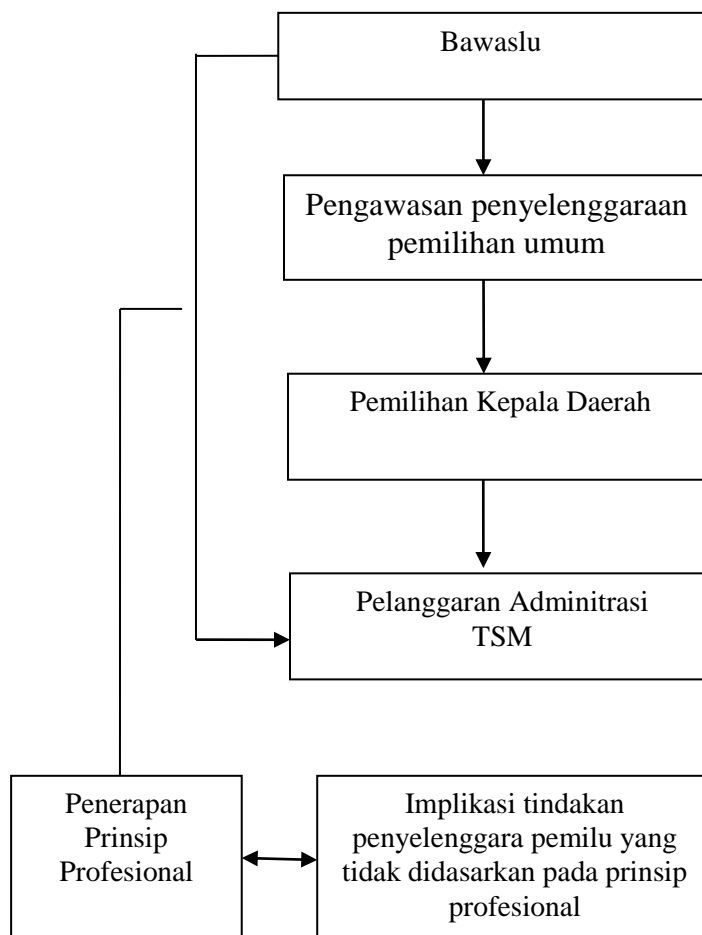
Beberapa konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip profesional menurut Pasal 3 huruf (h) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah salah satu prinsip yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum. Batasan prinsip profesional dalam penanganan pelanggaran Pemilu diterapkan dalam proses persidangan dan proses pembuktian yang berintegritas, tidak memiliki kepentingan atau tendensi apapun selain melaksanakan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi pada proses penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Indonesia. Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya dalam rangka memastikan bahwa pemilihan dapat terlaksana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Kepala Daerah menurut Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom
- d. Pemilihan Kepala Daerah menurut Pasal 1 Angka (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif adalah Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis.
- e. Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM menurut Pasal 1 Angka (8) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif adalah pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang dilakukan oleh calon dalam Pemilihan.

3. Alur Pikir

Alur pikir penelitian mengenai penerapan prinsip profesional dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:



Gambar 1.
Alur Pikir Penelitian

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.¹⁷

2. Tipe Penelitian

Berdasarkan pada permasalahan pokok dan bahasan dalam penelitian ini, maka tipe penelitian ini adalah tipe deskriptif. Penelitian hukum deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan secara jelas dan lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku ditempat tertentu dan pada saat tertentu, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.¹⁸

3. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), sebagai berikut:

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.¹⁹
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan konseptual menjadi penting sebab pemahaman terhadap

¹⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 78.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 82.

¹⁹ Amarudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012. hlm.124.

pandangan/doktrin ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum.²⁰

- c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.²¹

4. Jenis dan Sumber Data

Data merupakan sekumpulan informasi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu penelitian yang berasal dari berbagai sumber. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Sumber data sekunder penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari:
- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Keempat
 - 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 - 3) Undang-Undang Nomor 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
 - 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
 - 5) Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum
 - 6) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan

²⁰ *Ibid.* hlm. 125.

²¹ *Ibid.* hlm. 126.

Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

- 7) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif
- b. Bahan Hukum Sekunder, terdiri dari bahan-bahan hukum seperti teori atau pendapat para ahli di bidang ilmu hukum dan buku-buku/literatur hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier, bersumber dari berbagai sumber pendukung berupa dokumen, kamus hukum, jurnal penelitian dan sumber dari internet yang berhubungan dengan masalah penelitian.

5. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan prosedur studi pustaka (*library research*), yaitu dengan melakukan serangkaian kegiatan membaca, menelaah dan mengutip dari bahan kepustakaan serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok bahasan. Selain itu dilaksanakan wawancara kepada narasumber penelitian untuk mendapatkan data dan informasi terkait permasalahan yang dibahas.

Setelah melakukan pengumpulan data, selanjutnya dilakukan pengolahan data lapangan atau data empirik, sehingga data yang diperoleh dapat mempermudah permasalahan yang diteliti. Pengolahan data meliputi tahapan sebagai berikut:

- a. Seleksi Data. Data yang terkumpul kemudian diperiksa untuk mengetahui kelengkapan data dan dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Klasifikasi Data. Penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan guna memperoleh data yang diperlukan dan akurat untuk penelitian.
- c. Sistematisasi Data. Penempatan data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada subpokok bahasan sesuai sistematika yang ditetapkan untuk mempermudah interpretasi data.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan cara menginterpretasikan hukum dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat yang mudah dibaca dan dimengerti untuk diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya hasil penelitian ini dideskripsikan dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat yang mudah dibaca, dimengerti untuk diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan. Penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif, yaitu menarik kesimpulan berdasarkan hal-hal yang bersifat khusus lalu disimpulkan secara umum dan selanjutnya dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Tesis ini disajikan dalam beberapa bab yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya yaitu sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi pendahuluan penyusunan Tesis yang terdiri dari Latar Belakang, Permasalahan dan Ruang Lingkup, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran serta Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tinjauan pustaka dari berbagai buku atau literatur hukum lainnya, terdiri dari Prinsip Profesional dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Hukum Administrasi Negara Sebagai Instrumen Pengatur Tindakan Pemerintah, Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemilu dan Pelanggaran Administrasi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif dalam Pemilu.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini berisi penyajian dan pembahasan data yang telah didapat dari hasil penelitian, yaitu analisis mengenai implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional dan penerapan prinsip profesional penyelenggara pemilu dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan massif.

Bab IV Penutup

Bab ini berisi kesimpulan yang didasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan serta saran direkomendasikan kepada berbagai pihak yang terkait dengan penelitian.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Prinsip Profesional dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Istilah profesionalisme berasal dari kata *professio*, dalam Bahasa Inggris *professio* memiliki arti sebagai berikut *A vocation or occupation requiring advanced training in some liberal art or science and usually involving mental rather than manual work, as teaching engineering, writing, etc* (Sebuah panggilan atau pekerjaan yang membutuhkan pelatihan lanjutan dalam beberapa seni liberal atau ilmu dan biasanya melibatkan mental dalam sebuah pekerjaan manual, seperti mengajar teknik, menulis, dll)). Berdasarkan kata profesional tersebut melahirkan arti *professional quality, status, etc* yang secara komprehensif memiliki arti lapangan kerja tertentu yang diduduki oleh orang-orang yang memiliki kemampuan tertentu pula.²²

Profesionalisme adalah kecocokan (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic-competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*). Terpenuhinya kecocokan antara kemampuan aparatur dengan kebutuhan tugas merupakan syarat terbentuknya aparatur yang profesional artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi. Apabila suatu organisasi berupaya untuk memberikan pelayanan

²² Hariandja, *Profesionalisme Pegawai dan Pengembangan Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 4.

publik secara prima maka organisasi tersebut mendasarkan profesionalisme terhadap tujuan yang ingin dicapai.²³

Pengertian profesionalisme sebagai kondisi, arah, nilai, tujuan, dan kualitas keahlian dan kewenangan yang berkaitan dengan mata pencaharian seseorang. Profesionalisme adalah merupakan sebutan yang mengacu pada sikap mental dalam bentuk komitmen dari para anggota suatu profesi untuk senantiasa mewujudkan dan meningkatkan kualitas profesionalnya. Profesionalisme sebagai komitmen para anggota suatu profesi untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus-menerus mengembangkan strategi-strategi yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan sesuai dengan profesinya itu.²⁴

Profesionalisme kerja merupakan tolak ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya. Secara konseptual prosedur diartikan sebagai langkah-langkah sejumlah instruksi logis untuk menuju pada suatu proses yang dikehendaki. Proses yang dikehendaki tersebut berupa pengguna-pengguna sistem proses kerja dalam bentuk aktivitas, aliran data, dan aliran kerja. Prosedur operasional standar adalah proses standar langkah- langkah sejumlah instruksi logis yang harus dilakukan berupa aktivitas, aliran data, dan aliran kerja.²⁵

Sesuai dengan beberapa pengertian di atas maka dapat diketahui bahwa profesionalisme kerja pegawai digunakan dalam kebijakan pemerintah dalam

²³ Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia organisasi*. Remaja Rosdakarya. Bandung, 2015, hlm. 39.

²⁴ Dharma Setyawan Salam. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Penerbit Djambatan. Jakarta, 2011, hlm. 77.

²⁵ Hussein S Umar. *Seluk Beluk Organisasi Modern*. Bulan Bintang, Jakarta, 2002, hlm. 44.

upaya mewujudkan kinerja pelayanan publik di lingkungan unit kerja pemerintahan yang terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya, pemerintah daerah perlu memiliki dan menerapkan prosedur kerja yang standar. Prosedur kerja merupakan pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.

Profesionalisme kerja tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena prosedur selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki prosedur, karena itu seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.

Hubungan profesionalisme kerja dengan suatu sistem kerja merupakan gambaran aliran kerja yang teratur, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan; menggambarkan bagaimana tujuan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku; menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan kegiatan berlangsung; sebagai sarana tata urutan dari pelaksanaan dan pengadministrasian pekerjaan harian sebagaimana aturan yang ditetapkan; menjamin konsistensi dan proses kerja yang sistematis; dan menetapkan

hubungan timbal balik antarsatuan kerja. Metode merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan instansi.²⁶

Prinsip profesionalisme pada umumnya berkaitan dengan pekerjaan, namun pada umumnya tidak semua pekerjaan adalah profesi, karena profesi memiliki karakteristik sendiri yang membedakannya dari pekerjaan lainnya. Profesionalisme berkaitan dengan mutu, kualitas, dan tindak tanduk yang merupakan ciri suatu profesi atau ciri orang yang profesional. Pengertian ini menggambarkan bahwa profesionalisme memiliki dua kriteria pokok, yaitu keahlian dan bayaran. Kedua hal itu merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan. Seseorang dikatakan memiliki profesionalisme manakala memiliki dua hal pokok tersebut, yaitu keahlian (kompetensi) yang layak sesuai bidang tugasnya dan pendapatan yang layak sesuai kebutuhan hidupnya.²⁷

Profesionalisme merupakan kemampuan kerja yang dicapai dan diinginkan dari perilaku pegawai dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugas-tugas pekerjaan yang menjadi tanggungjawab secara individu maupun kelompok. Kinerja bisa menjadi sarana bagi suatu instansi untuk mengukur kemampuan para pegawai yang ada dalam suatu instansi. Profesional menunjukkan kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru, birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

²⁶ Sedarmayanti. *Kinerja Aparatur Pemerintahan*. Rineka Cipta, Jakarta. 2011, hlm. 27..

²⁷ *Ibid*, hlm. 28.

Prinsip profesional dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan kemampuan penyelenggara pemerintahan untuk merencanakan, mengoordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, lentur, dan mempunyai etos kerja tinggi. Menurut pendapat tersebut, kemampuan aparatur lebih diartikan sebagai kemampuan melihat peluang-peluang yang ada bagi pertumbuhan ekonomi, kemampuan untuk mengambil langkah-langkah yang perlu dengan mengacu kepada misi yang ingin dicapai, dan kemampuan dalam meningkatkan masyarakat untuk tumbuh dan berkembang dengan kekuatan sendiri secara efisien, melakukan inovasi yang tidak terikat pada prosedur administrasi, bersifat fleksibel serta memiliki etos kerja yang tinggi.²⁸

Prinsip profesional dalam penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan keandalan dalam pelaksanaan tugas, sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan. Terbentuknya aparatur profesional menurut pendapat tersebut memerlukan pengetahuan dan ketrampilan khusus yang dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrument pemutakhiran. Pengetahuan dan keterampilan khusus yang dimiliki oleh aparat memungkinkannya untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Kemampuan dan keahlian yang terbentuk juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel.²⁹

²⁸ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2002, hlm. 55.

²⁹ *Ibid*, hlm. 56.

B. Hukum Administrasi Negara Sebagai Instrumen Pengatur Tindakan Pemerintah

Konsep negara hukum menggariskan bahwa negara diselenggarakan berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar). Pelopor hukum Eropa Kontinental Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri sebuah Negara hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan serta peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁰

Negara hukum menunjukkan adanya konstitusi atau undang-undang dasar pada suatu negara. Tidak ada satupun negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi. Negara dan konstitusi bagaikan dua sisi mata uang, merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Konsekuensi dari Negara hukum adalah bahwa tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang disebut dengan asas legalitas.

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) *jo.* Pasal 27 ayat (1) *jo.* Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Negara Hukum mempunyai ciri bahwa penyelenggaraan peradilan berdasarkan asas ketidakberpihakan, yang diimplementasikan dalam prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan. Kekuasaan kehakiman harus diupayakan secara profesional oleh lembaga pengadilan yang terpisah dan terbebaskan dari kekuasaan eksekutif.

³⁰ Dahlan Thaib. 2015. *Teori Hukum dan Konstitusi Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2015, hlm. 33.

Kata administrasi berasal dari bahasa Latin *administrare* yang berarti *to manage*. Administrasi berarti kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Administrasi dalam pengertian luas adalah kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan dalam implementasinya, administrasi berkembang dan mempunyai tugas-tugas yang biasa disebut sebagai fungsi administrasi diantaranya adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian sampai dengan fungsi pengawasan. Pengertian sempit, administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat- mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.³¹

Pengertian di atas menunjukkan bahwa hukum administrasi negara merupakan himpunan peraturan tertentu yang menjadi sebab, maka negara berfungsi. Artinya Hukum Administrasi Negara merupakan sekumpulan peraturan yang memberi wewenang kepada administrasi negara untuk mengatur masyarakat.

Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai seluk-beluk administrasi negara (hukum administrasi negara heteronom) dan hukum operasional hasil ciptaan administrasi negara sendiri (hukum administrasi negara otonom) di dalam rangka memperlancar penyelenggaraan dari segala apa yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah di dalam rangka penunaian tugas-tugasnya. Hukum administrasi negara merupakan bagian operasional dan pengkhususan teknis dari hukum tata negara, atau hukum konstitusi negara atau hukum politik negara.

³¹ Ridwan H. R. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 28.

Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional negara di dalam menghadapi masyarakat serta penyelesaian pada kebutuhan masyarakat tersebut. Hukum Administrasi Negara diartikan juga sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan.³²

Hukum administrasi negara sebagai peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi. Hukum administrasi negara sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.³³

Pengertian di atas menunjukkan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus, sebagai suatu aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa Hukum Administrasi Negara diartikan juga sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan masyarakat, dimana administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan. Hukum Administrasi Negara sebagai hukum mengenai seluk-beluk administrasi negara (hukum administrasi negara heteronom) dan hukum

³² S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 29.

³³ *Ibid*, hlm. 30.

operasional hasil ciptaan administrasi negara sendiri (hukum administrasi negara otonom) di dalam rangka memperlancar penyelenggaraan dari segala apa yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah di dalam rangka penunaian tugas-tugasnya. Hukum administrasi negara merupakan bagian operasional dan pengkhususan teknis dari hukum tata negara, atau hukum konstitusi negara atau hukum politik negara.

Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara pada umumnya, dapat dibedakan menjadi dua:

- a. Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia.
- b. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu. Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.³⁴

Pemerintahan dalam arti luas, yaitu pemerintahan yang terdiri dari tiga kekuasaan yang masing-masing terpisah satu sama lain. ketiga kekuasaan itu adalah kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Pemerintahan dalam arti luas dibagi menjadi dua tingkatan (dwipraja), yaitu alat-alat pemerintahan yang menentukan hukum negara / politik negara dan alat-alat perlengkapan pemerintahan yang menjalankan politik negara yang telah ditentukan. Pemerintahan dalam arti sempit ialah badan pelaksana kegiatan

³⁴ Ridwan H.R. *Op. Cit*, hlm. 29.

eksekutif saja tidak termasuk badan kepolisian, peradilan dan badan perundang-undangan. Pemerintahan dalam arti sempit itu dapat disebut dengan istilah lain, yaitu "administrasi negara". Bentuk perbuatan pemerintahan atau bentuk tindakan administrasi negara secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu: perbuatan hukum / tindakan hukum dan bukan perbuatan hukum.³⁵

Hukum administrasi negara sebagai hukum yang mengatur hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dan para warga masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa obyek hukum administrasi negara adalah pemegang jabatan dalam negara itu atau alat perlengkapan negara dan warga atas masyarakat luas. Perbuatan pemerintahan menurut hukum publik dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Perbuatan menurut hukum publik bersegi satu. Perbuatan menurut hukum publik bersegi satu, yaitu suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi negara berdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antara sesama administrasi negara maupun antara administrasi negara dan warga masyarakat.
- 2) Perbuatan menurut hukum publik bersegi dua. Perbuatan menurut hukum publik bersegi dua, yaitu suatu perbuatan aparat administrasi negara yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih secara sukarela.³⁶

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan yang menguasai kegiatan-kegiatan alat-alat perlengkapan Negara yang bukan alat perlengkapan perundang-undangan atau kekuasaan kehakiman menentukan luas dan batas-batas kekuasaan alat-alat

³⁵ *Ibid*, hlm. 30.

³⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 6.

perlengkapan tersebut, baik terhadap warga masyarakat maupun antara alat-alat perlengkapan itu sendiri, atau pula keseluruhan aturan-aturan yang menegaskan dengan syarat-syarat bagaimana badan-badan tata usaha negara/ administrasi memperoleh hak-hak dan membebaskan kewajiban-kewajiban kepada para warga masyarakat dengan peraturan alat-alat perlengkapannya guna kepentingan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan umum.

Setiap sistem hukum menunjukkan empat unsur dasar, yaitu: pranata peraturan, proses penyelenggaraan hukum, prosedur pemberian keputusan oleh Pengadilan dan lembaga penegakan hukum. Dalam hal ini pendekatan pengembangan terhadap sistem hukum menekankan pada beberapa hal, yaitu: bertambah meningkatnya diferensiasi internal dari keempat unsur dasar sistem hukum tersebut, menyangkut perangkat peraturan, penerapan peraturan, Pengadilan dan penegakan hukum serta pengaruh diferensiasi lembaga dalam masyarakat terhadap unsur-unsur dasar tersebut.

Tinjauan perkembangan hukum difokuskan pada hubungan timbal balik antara diferensiasi hukum dengan diferensiasi sosial yang dimungkinkan untuk menggarap kembali peraturan-peraturan, kemampuan membentuk hukum, keadilan dan institusi penegak hukum. Diferensiasi itu sendiri merupakan ciri yang melekat pada masyarakat yang tengah mengalami perkembangan. Melalui diferensiasi ini suatu masyarakat terurai ke dalam bidang spesialisasi yang masing-masing sedikit banyak mendapatkan kedudukan yang otonom. Hukum di samping mempunyai kepentingan sendiri untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu di

dalam masyarakat terikat pada bahan-bahan yang disediakan oleh masyarakatnya. Hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi di sekelilingnya.

Hukum Administrasi Negara sebagai hukum yang mengatur tindakan hukum pemerintahan, yaitu tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri dan perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Selain itu perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi dan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.³⁷

C. Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemilu

Pengawasan adalah proses pengamatan dari setiap aktivitas organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan selaras dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistemik untuk lebih menjamin bahwa setiap tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar selaras dengan rencana yang telah ditentukan.³⁸

Pengawasan yaitu suatu proses dimana pemimpin ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya selaras dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan

³⁷ Laurensius Arliman S, *Lembaga-Lembaga Negara (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm. 7.

³⁸ Sondang SP. Siagian, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 72.

harus berpedoman terhadap rencana (*planning*) yang telah diputuskan, perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*), tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.³⁹

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengawasan yaitu penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan organisasi dan rencana-rencana yang digunakan untuk mencapainya dilaksanakan. Pengawasan mencakup berbagai kebijakan yang paling penting dan mengarahkan atau membatasi aktivitas-aktivitas. Berbagai kebijakan merupakan peraturan-peraturan atau prosedur-prosedur yang menggariskan batas-batas di dalam mana aktivitas akan dilaksanakan. Peraturan-peraturan demikian seringkali mencapai keputusan-keputusan kontingen, guna menyelesaikan konflik antara sasaran-sasaran khusus.

Upaya untuk mendapatkan pengawasan yang efektif, memerlukan dipenuhinya prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut:

- a. Pengawasan berorientasi kepada tujuan organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat objektif, jujur, dan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
- c. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran atas prosedur yang telah ditetapkan, dan berorientasi terhadap tujuan (manfaat) dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan.
- e. Pengawasan harus berdasarkan standar yang objektif, teliti dan tepat.

³⁹ Soewarno Handayani, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Haji Masagung, Jakarta, 2011, hlm. 46.

- f. Pengawasan harus bersifat kontinyu (*continue*).
- g. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan, dan kebijaksanaan untuk waktu yang akan datang.⁴⁰

Pengawasan tidak hanya sekali dilakukan, tetapi harus secara kontinyu serta mempunyai hubungan satu sama lain. Pengawasan merupakan bagian yang terintegrasi dengan manajemen, aparat dari pengawasan diusahakan sekecil mungkin. Petugas pengawas merupakan orang-orang yang memiliki tugas dan fungsi dalam struktur organisasi yang ditentukan secara teliti. Kriteria yang dapat dijadikan acuan bahwa petugas pengawas telah bekerja secara efektif dapat dilihat dari pemahaman terhadap prosedur dan metode pengawasan serta tingkat kepatuhan terhadap jam kerja.

Berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan dalam beberapa macam, yaitu sebagai berikut:

- a. Pengawasan dari dalam (*internal control*): pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri. Aparat atau unit pengawasan ini bertindak atas nama pemimpin. Aparat atau unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pemimpin. Data-data dan informasi ini dipergunakan oleh pemimpin untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan.

⁴⁰ Sondang SP. Siagian. *Op.Cit*, hlm. 73-74.

- b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*): pengawasan external berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi tersebut yaitu petugas pengawas yang bertindak atas nama atasan dari pemimpin atau bertindak atas nama pemimpin karena permintaannya.
- c. Pengawasan *Preventif*, pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilaksanakan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini yaitu untuk mencegah terjadinya kekeliruan atau kesalahan dalam pelaksanaan dan dalam pelaksanaan sistem anggaran, pengawasan preventif disebut *pre-audit*.
- d. Pengawasan *Repressif*, pengawasan repressif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan repressif yaitu untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya selaras dengan rencana yang telah ditetapkan.⁴¹

Pengawasan ditinjau dari teknis pelaksanaannya terbagi atas pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung yaitu apabila petugas pengawas atau pemimpin melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, atau dengan sistem investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan. Sedangkan sistem pengawasan langsung atasan ini disebut *built in control*. Pengawasan tidak langsung yaitu apabila petugas pengawas atau pemimpin melakukan pemeriksaan pekerjaan hanya melalui laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan

⁴¹ Soewarno Handayani. *Op.Cit*, hlm. 47-48.

tersebut dapat berupa kata-kata, deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil yang telah tercapai selaras dengan pengeluaran biaya yang telah direncanakan. Kelemahan pengawasan tidak langsung ini yaitu tidak dapat segera diketahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan tersebut, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar.

Pengawasan sebagai bagian dari tindakan dalam Hukum Administrasi Negara. Hukum Administrasi Negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi. Hukum administrasi negara sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.⁴² Pengertian ini menunjukkan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka, sebagai aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Istilah hukum administrasi negara terjemahan dari istilah *administrasi recht*, yaitu hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat, sebagai suatu gabungan ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Administrasi Negara.⁴³ Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional negara di dalam menghadapi masyarakat serta penyelesaian pada kebutuhan dari

⁴² R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.67.

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 2008, hlm.38.

masyarakat tersebut. Hukum Administrasi Negara diartikan sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan.⁴⁴

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa hukum administrasi negara ialah himpunan peraturan tertentu yang menjadi sebab, maka negara berfungsi. Artinya Hukum Administrasi Negara merupakan sekumpulan peraturan yang memberi wewenang kepada administrasi negara untuk mengatur masyarakat. Hukum administrasi negara mengatur hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dan para warga masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa obyek hukum administrasi negara adalah pemegang jabatan dalam negara itu atau alat-alat perlengkapan negara dan warga masyarakat.

Pengawasan dalam penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dimaksud dengan Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi pada proses penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Indonesia. Menurut Pasal 1 angka (18) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi.

⁴⁴ H.R. Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm.41.

Menurut Pasal 1 Angka (3) Pasal 1 Angka (8) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di wilayah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan.

Tugas Bawaslu menurut Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah:

- a) Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b) Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - 1) Pelanggaran Pemilu; dan
 - 2) sengketa proses Pemilu;
- 3) Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - 4) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 - 5) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - 6) Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 - 7) Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - 2) Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
 - 3) Penetapan Peserta Pemilu;
 - 4) Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 5) Pelaksanaan dan dana kampanye;
 - 6) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;

- 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
- 8) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
- 9) Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
- 10) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
- 11) Penetapan hasil Pemilu;
- 5) Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- 6) Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- 7) Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
 - 1) Putusan DKPP;
 - 2) Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - 3) Putusan/Keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
 - 4) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
 - 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas Aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- 8) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- 9) Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- 10) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 11) Mengevaluasi pengawasan Pemilu
- 12) Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU;
- 13) Melaksanakan tugas lain

Selanjutnya tugas Bawaslu menurut Pasal 94 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah:

- 1) Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:
 - a) Mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu.
 - b) Mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu.
 - c) Berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait.
 - d) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.
- 2) Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:
 - a) Menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu.

- b) Menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu.
 - c) Menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu.
 - d) Memutus pelanggaran administrasi Pemilu.
- 3) Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:
- a) Menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu.
 - b) Memverifikasi secara formal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu.
 - c) Melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa.
 - d) Melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu.
 - e) Memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Kewenangan Bawaslu menurut Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

adalah:

- 1) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu.
- 2) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu.
- 3) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.
- 4) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.
- 5) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- 6) Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu.
- 8) Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 9) Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN.
- 10) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dari anggota Panwaslu LN.
- 11) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Bawaslu menurut Pasal 96 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah:

- 1) Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang
- 2) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan
- 3) Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan.
- 4) Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua kewenangan bawaslu tersebut adalah untuk mengawasi dan memastikan tahapan-tahapan penyelenggara pemilu yang disusun oleh KPU telah sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang Luber dan Jurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil). Terkait dengan aspek birokrasi, bawaslu menerapkan sistem karier dan budaya kepegawaian tersendiri, nilai-nilai profesionalisme, pemberlakuan jenjang karier, dan kecakapan pegawai yang ditetapkan bawaslu tidak bergantung pada siklus politik yang berubah setiap kali rezim kekuasaan berganti. Lantaran hal ini, jajaran kesekretariatan bawaslu tidak saja berfungsi sebagai sistem pendukung (*Supporting systems*). Akan tetapi lebih dari itu menjadi tulang punggung organisasi bawaslu itu sendiri. Mekanisme kerja bawaslu disadarkan pada 2 (dua) prinsip yaitu kewajiban kepada konstitusi beserta perundang-undangan dengan melaksanakan/mengeksekusi undang-undang/peraturan serta kepatuhan kepada atasan, dalam hal ini adalah para komisioner Bawaslu.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai lembaga yang perannya

memiliki kewenangan besar tidak hanya sebagai pengawas namun juga sebagai eksekutor hakim pemutus perkara berdasarkan amanat dalam Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Bawaslu memiliki tujuan agar pemilu dapat terselenggara, terlaksana dan berjalan berdasarkan asas-asas demokrasi, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas, dan dapat melahirkan pemimpin yang berkualitas dan bertanggungjawab dalam menjalankan jabatan pemerintahannya di Indonesia.⁴⁵

Bawaslu memiliki peran dan posisi yang strategis dan bukan sekedar pelengkap dari kebutuhan kelembagaan penyelenggaraan Pemilu, namun lembaga pengawas Pemilu haruslah diposisikan sebagai pengemban tanggung jawab atas semua proses dan hasil Pemilu, sehingga fungsi pengawasan pada akhirnya akan efektif dan efisien. Pengawas Pemilu dibentuk dengan harapan agar pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal. Fungsi pengawasan mestinya melekat atau berjalan seiring pengawas Pemilu beriring artinya penanganan pelanggaran administrasi diserahkan ke pengawas Pemilu untuk menanganinya dan berhak menjatuhkan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan suatu kehendak yang didasari keprihatinan yang luhur (*ultimate concern*) bagi tercapainya Pemilukada yang berkualitas. Kontribusi utama pengawasan Pemilukada disamping mendorong terwujudnya pelaksanaan

⁴⁵ Muhammad Ja'far, "Eksistensi dan Integritas Bawaslu dalam Penanganan Sengketa Pemilu", *Madani Legal Review*, Vol. II, no. 1, Juni 2018, hlm. 60.

Pemilukada yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang signifikan bagi diterapkannya sistem kontrol dan keseimbangan antarlembaga penyelenggara Pemilu, sebagai bagian dari keberlanjutan demokratisasi di tengah-tengah bangsa. Dengan demikian, pengawasan pemilu merupakan proses sadar, sengaja dan terencana dari filosofi demokratisasi bangsa.⁴⁶

Pemilu dalam negara demokrasi Indonesia merupakan media atau sarana yang diberikan oleh Negara untuk pergantian pemegang kekuasaan baik dieksekutif maupun legislatif secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu Negara, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri artinya pemilu yang dapat menyalurkan dan mewujudkan aspirasi suara rakyat dalam berbagai kebijakan penyelenggaraan Negara bukan sekedar pemberian legitimasi pemegang kekuasaan dengan begitu keberhasilan pemilu yang dilaksanakan merupakan kemenangan besar artinya kemenangan itu milik semua komponen bangsa bukan milik kemenangan peserta pemilu. Untuk mencapai tujuan tersebut pemilu harus dilaksanakan dengan menurut asas-asas tertentu. Asas-asas itu mengikat mengikat keseluruhan proses pemilu dan semua pihak yang terlibat, baik penyelenggara Negara, peserta, pemilih, bahkan pemerintah. UUD 1945 menentukan, pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴⁷

⁴⁶ M. Iwan Satriawan. *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat (Upaya Mencegah Pelanggaran Pemilukada)*. Jurnal Bawaslu Vol.2 Edisi I Tahun 2016.

⁴⁷ Budiyo. *Mewujudkan Pemilu 2014 Sebagai Pemilu Demokratis*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept. – Des. 2013.

D. Pelanggaran Administrasi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif dalam Pemilu

Pemilihan Kepala Daerah menurut Pasal 1 Angka (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif adalah Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis.

Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM menurut Pasal 1 Angka (8) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif adalah pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang dilakukan oleh calon dalam Pemilihan

Pasal 2 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan bahwa tata cara penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM dilakukan dengan menerapkan prinsip cepat, sederhana, dan tidak memihak. Pasal 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyebutkan bahwa Bawaslu Provinsi berwenang melakukan penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM. Dalam melakukan penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM tersebut Bawaslu Provinsi dibantu oleh sekretariat Bawaslu Provinsi.

Pasal 4 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan:

- (1) Objek penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 merupakan perbuatan calon berupa menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.
- (2) Terstruktur, sistematis, dan masif dalam Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama;
 - b. pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi; dan
 - c. dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian

Pasal 5 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan:

- (1) Untuk melakukan kewenangan dalam penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Bawaslu Provinsi membentuk majelis pemeriksa.
- (2) Majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi.

Pasal 6 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan:

- (1) Majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 terdiri atas:
 - a) ketua merangkap anggota majelis pemeriksa; dan
 - b) anggota majelis pemeriksa.
- (2) Majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Provinsi berdasarkan keputusan dalam rapat pleno Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi.

Pasal 7 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan:

- (1) Untuk mendukung pelaksanaan tugas majelis pemeriksa dalam penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, majelis pemeriksa dibantu oleh:
 - a. asisten pemeriksa;
 - b. 1 (satu) orang sekretaris pemeriksa; dan
 - c. paling sedikit 1 (satu) notulis.
- (2) Asisten pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berasal dari pegawai pada sekretariat Bawaslu Provinsi.
- (3) Sekretaris pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berasal dari pejabat struktural yang berstatus aparatur sipil negara pada sekretariat Bawaslu Provinsi
- (4) Notulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berasal dari pelaksana teknis atau staf pada sekretariat Bawaslu Provinsi.

Pasal 8 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan:

- (1) Penunjukan asisten pemeriksa, sekretaris pemeriksa, dan notulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Provinsi.
- (2) Keputusan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan keputusan dalam rapat pleno Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi.
- (3) Penunjukan asisten pemeriksa dan sekretaris pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan terdiri atas:
 - a. memiliki pengetahuan kepemiluan dan pengalaman dalam penanganan pelanggaran Pemilihan dan/atau pemilihan umum; dan
 - b. tidak memiliki konflik kepentingan dengan pelapor dan/atau terlapor.

- (4) Penunjukan notulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan pelapor dan/atau terlapor.

Pasal 9 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan bahwa pelapor dalam penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM terdiri atas:

- a. Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih pada pemilihan setempat
- b. pemantau Pemilihan yang terakreditasi di KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya;
- c. peserta Pemilihan;
- d. tim kampanye Peserta Pemilihan yang didaftarkan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota; atau
- e. Bawaslu Kabupaten/Kota.

Pasal 10 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan bahwa terlapor dalam penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM meliputi:

- a. Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
- b. Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati;
- c. Calon Wali Kota dan Calon Wakil Wali Kota;
- d. Calon Gubernur;
- e. Calon Wakil Gubernur;
- f. Calon Bupati;
- g. Calon Wakil Bupati;
- h. Calon Wali Kota; atau
- i. Calon Wakil Wali Kota.

Istilah pelanggaran TSM dalam hukum kepemiluan dikenal pertama kali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 41/PHPU.D.VI/2008 tanggal 2 Desember 2008 dalam Perselisihan Hasil Pemilukada Jawa Timur tahun 2008. Dalam putusan tersebut MK mempertimbangkan bahwa pelanggaran yang TSM adalah merupakan pelanggaran serius atas prinsip-prinsip pemilu yaitu prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang ditentukan Pasal 22E ayat (1)

UUD 1945 atau merupakan pelanggaran atas prinsip free and fair election yang dikenal secara universal. Pelanggaran TSM juga merupakan pelanggaran atas prinsip universal mengenai keadilan yaitu “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukan orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dalam Putusan MK No. 45/PHPU.D.VIII/2010, sengketa PemiluKada Kotawaringin Barat tahun 2010, MK membatalkan pasangan calon karena terbukti adanya pelanggaran TSM. Adapun TSM yang dimaksud dalam putusan tersebut adalah pelanggaran yang telah direncanakan sedemikian rupa, terjadi secara meluas dan dilakukan secara terstruktur dari tingkatan paling atas yang dilakukan oleh pasangan calon, tim kampanye, dan seluruh tim relawan sampai dengan tingkatan paling rendah RW dan RT.⁴⁸

Pelanggaran TSM kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 135A ayat (1) UU Pilkada, yang menyatakan: “terstruktur” adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. “Sitematis” adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun bahkan sangat rapi dan “masif” adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.

Pelanggaran TSM kemudian diuraikan lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Bawaslu No. 9 Tahun 2020 yang menentukan : Terstruktur, sistematis dan masif

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 41/PHPU.D/VI/2008, pada Pertimbangan Diktum 3.27, hlm. 128.

dalam pelanggaran administrasi. TSM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : a. Kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama; b. Pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi; c. Dampak pelanggaran yang sangat luas pemngaruhnya terhadap hasil pemilihan, bukan hanya sebagian-sebagian;

Kemudian Peraturan Bawaslu No. 9 Tahun 2020, menegaskan bahwa laporan pelanggaran administrasi pemilihan TSM untuk pemilihan bupati/walikota disertai dokumen yang menunjukkan terjadinya pelanggaran di paling sedikit 50% kecamatan dalam satu kabupaten/kota. Walaupun UU tidak menentukan batas minimal 50% meluasnya pelanggaran yang harus dibuktikan, tetapi ketentuan tersebut adalah wajar untuk menentukan sejauhmana dampak masifnya pelanggaran sehingga pasangan calon dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai calon. Tidak ada keharusan untuk membuktikan adanya pelanggaran TSM di setiap TPS, tetapi sekedar cukup menggambarkan betapa masif dan meluasnya dampak pelanggaran yang dilakukan.

Pemilu memiliki arti penting dalam negara demokrasi, karena berkaitan dengan tiga fungsi utamanya yaitu (1) Legitimasi politik, Melalui Pemilu, legitimasi pemerintah atau penguasa dikukuhkan karena pemerintah terpilih hakikatnya adalah pilihan rakyat terbanyak yang memiliki kedaulatan. (2) Sirkulasi elit politik. Dengan Pemilu, terjadinya sirkulasi atau pergantian elit kekuasaan dilakukan secara lebih adil, karena warga negaralah yang langsung menentukan siapa yang masih dianggap memenuhi syarat sebagai elit politik dan siapa yang

tidak. (3) Pendidikan politik. Pemilu berfungsi sebagai alat untuk melakukan pendidikan politik bagi warga negara agar dapat memahami hak dan kewajiban politiknya. Dengan keterlibatan dalam proses pelaksanaan Pemilu, diharapkan warga negara akan mendapat pelajaran langsung tentang bagaimana selayaknya warga negara berkiprah dalam sistem demokrasi.⁴⁹

Salah satu syarat pokok demokrasi adalah adanya sistem Pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*). Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu; sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu, Pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan Pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan Pemilu tersebut.⁵⁰

Konteks sistem pemilu dan sistem kepartaian tidak terlepas dari sistem pemerintahan suatu negara. Sistem pemerintahan mempengaruhi cara atau metode seseorang dalam memperoleh kekuasaan tertinggi maupun jabatan strategis lainnya. Pada sistem pemerintahan demokrasi kekuasaan diperoleh melalui sistem pemilihan umum dengan beberapa partai yang mengikutinya, kekuasaan berada di tangan rakyat. Rakyat dalam negara demokrasi menjadi titik sentral karena pada hakikatnya demokrasi adalah pemerintahan yang dilaksanakan dari, oleh dan untuk rakyat.

⁴⁹ Muhammad A.S. Hikam *Politik Kewarganegaraan, Landasan Redemokratisasi di Indonesia*. Penerbit Bentara. Jakarta. 2002.hlm. 7

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 7

Sistem pemerintahan Indonesia menerapkan sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya. Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui suatu proses pemilihan yang bebas. Maknanya adalah demokrasi merupakan suatu sistem yang meletakkan kekuasaan atas rakyat melalui perwakilan yang ada diparlemen yang dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum.⁵¹

Upaya yang dilakukan untuk menciptakan pemilu yang berkualitas adalah menciptakan integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu. Komitmen menyelenggarakan pemilu berintegritas yang telah dibangun secara nasional tidak boleh tercederai oleh adanya kepentingan individu dan kepentingan sesaat dari oknum penyelenggara. Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara meski masuk dalam kategori pelanggaran ringan, tetap harus dikenai sanksi. Hal ini penting untuk memberikan peringatan kepada setiap penyelenggara secara berjenjang tetap melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja penyelenggara. Integritas dan profesionalitas mutlak dimiliki semua jajaran penyelenggara pemilu. Penyelenggara harus memiliki daya tahan terhadap setiap godaan yang datang dari luar, termasuk godaan yang datang dari para kandidat yang ikut berkontestasi dalam pemilu. Pelaksanaan supervisi secara berjenjang harus ditingkatkan untuk memastikan kinerja penyelenggara di kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan dan Tempat Pemungutan Suara (TPS) sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ditetapkan.

⁵¹ Arifin Rahman. *Sistem Politik Indonesia*. SIC. Surabaya. 2006. hlm. 21

Asas penyelenggara Pemilu yang harus dijadikan pedoman bagi setiap penyelenggara Pemilu, yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan Pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan Pemilu tersebut.

Konsensus negara demokrasi telah memastikan terselenggaranya Pemilu sebagai salah satu indikator yang mutlak dijalankan. Pemilu sudah menjadi bagian integral historis daripada pelaksanaan sistem ketatanegaraan. Arti pentingnya penyelenggaraan Pemilu bahkan telah direspon dalam kerangka konstitusional. Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber, jurdil) setiap lima tahun sekali. Sehingga tidak ada alasan konstitusional yang akan menunda bahkan menghapus penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Dalam kerangka pentingnya Pemilu tersebut terselip problem mendasar tentang isu partisipasi politik rakyat. Hal ini mengingat partisipasi rakyat pada Pemilu merupakan bagian integral dari penyelenggaraan Pemilu sesuai asasnya yang bersifat langsung. Sehingga menjadi sangat substansial terkait pentingnya partisipasi politik rakyat dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Sejatinya Pemilu adalah sarana konversi suara rakyat. Atas dasar suara rakyat itulah Pemilu menghasilkan pejabat legislatif dan eksekutif.

Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin politik, baik di eksekutif maupun legislatif, pusat maupun daerah. Pemilu tidak hanya ritual demokrasi lima tahunan, namun juga menjadi kunci penting dalam

memelihara dan meningkatkan kualitas kehidupan bernegara, baik di bidang politik, sosial, maupun ekonomi. Sebagai pemegang kedaulatan, posisi rakyat dalam pemilu bukan sekadar obyek untuk dieksploitasi dukungannya. Melainkan rakyat harus ditempatkan sebagai subyek, termasuk dalam mengawal integritas pemilu. Salah satu bentuk kedaulatannya adalah turut mengawasi pemilu. Rakyat - dalam hal ini- tidak terbatas pada individu warga negara sebagai pemilih, tetapi juga kelompok profesi, kelompok bisnis, serta perkumpulan sosial. Sikap pasif rakyat dalam pemilu yang selama ini menggejala, perlu ditransformasikan menjadi gerakan aktif dengan mengedepankan pola aksi kolaboratif untuk mengawal penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil.⁵²

Upaya untuk menjamin hasil yang baik dan berkualitas maka proses penyelenggaraannya pun harus memenuhi derajat yang berkualitas pula. Sehingga setiap tahapan Pemilu harus diupayakan dan dipastikan secara jujur dan adil demi menyelamatkan suara rakyat. Dari sanalah legitimasi proses dan hasilnya dapat diukur. Bisa dipastikan secara etis, bahwa setiap tahapan Pemilu harus mencerminkan adanya proses partisipasi politik rakyat yang sebenar-benarnya. Dalam prakteknya, Pemilu memiliki banyak kendala dan batasan untuk mendorong proses partisipasi rakyat. Diantaranya batasan peraturan, akses pengetahuan, pemetaan stakeholder, penjadwalan/waktu, anggaran, dan teritori.

Sejumlah batasan tersebut jika tidak mampu diatasi, justru menjadi kontra produktif untuk mendorong partisipasi politik rakyat. Sehingga menjadi urgen melakukan berbagai cara mendorong penguatan partisipasi rakyat. Faktanya,

⁵² *Ibid.* hlm. 23.

partisipasi rakyat dalam Pemilu selama ini hanya sekedar dimaknai secara terbatas yakni cukup dengan hanya memberikan hak pilihnya pada hari pemungutan suara. Dalam penyelenggaraan Pemilu stakeholder yang memainkan peran utama adalah peserta Pemilu, panitia/penyelenggara Pemilu dan peran pemerintah. Kemudian ada juga kelompok lain yang memiliki peranan penting pada Pemilu yaitu media massa, lembaga peradilan, pemantau, tokoh publik dan berikutnya adalah kelompok lembaga survey. Kelompok-kelompok ini dinilai cukup berperan secara independen atas proses atau hasil Pemilu.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implikasi tindakan penyelenggara pemilu yang tidak didasarkan pada prinsip profesional adalah dapat dikenakan sanksi baik berupa sanksi etis maupun sanksi pidana sesuai kesalahan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Sanksi etis dijatuhkan oleh DKPP melalui sidang etis, sedangkan sanksi pidana dijatuhkan oleh Hakim Pengadilan melalui peradilan umum sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.
2. Penerapan prinsip profesional penyelenggara pemilu dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif telah dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi Lampung pada Pemilihan Kepala Daerah di Kota Bandar Lampung Tahun 2020 yaitu dengan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai dugaan pelanggaran TSM dan selanjutnya dilakukan kajian awal untuk menentukan kategori pelanggaran yang terjadi. Profesionalisme diterapkan dalam proses persidangan dan proses pembuktian yang dilaksanakan secara berintegritas, tidak memiliki kepentingan atau tendensi apapun selain melaksanakan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun output atau hasil persidangan sebagai dalam rangkaian penanganan pelanggaran administrasi TSM adalah putusan Bawaslu yang

menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran secara terstruktur masif dan sistematis dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung dan merekomendasikan kepada KPU Kota Bandar Lampung untuk membatalkan Keputusan KPU tentang Penetapan terlapor sebagai pasangan calon dalam pemilihan.

B. Saran

Saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bawaslu Provinsi Lampung hendaknya secara konsisten terus menerapkan prinsip profesional dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif, Eksekutif maupun Pemilu Kepala Daerah serta meningkatkan profesionalisme dalam penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif yang dapat terjadi di masa-masa yang akan datang.
2. Penguatan integritas Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu yang memiliki kewenangan dalam pengawasan pemilu hendaknya dioptimalkan secara bertahap dan berkelanjutan melalui berbagai pendidikan dan pelatihan serta bimbingan teknis di bidang penanganan pelanggaran secara terstruktur sistematis dan masif.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Admosudirjo, Prajudi. 2001. *Teori Kewenangan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Arliman S. Laurensius. 2016. *Lembaga-Lembaga Negara (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Deepublish, Yogyakarta.
- Djamali, R. Abdoel. 2009. *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- H.R., Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta.
- Hariandja. 2002. *Profesionalisme Pegawai dan Pengembangan Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Handayani, Soewar. 2011. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Haji Masagung, Jakarta.
- Hikam, Muhammad A.S. 2002. *Politik Kewarganegaraan, Landasan Redemokratisasi di Indonesia*. Penerbit Bentara. Jakarta.
- Himawan, Muammar. 2004. *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta.
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Lubis, T. Mulya. 1994. *HAM dan Dilema Politik Hukum Indonesia Pada Masa Orde Baru 1996-1990*, YLBHI, Jakarta.

- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2015. *Manajemen Sumber Daya Manusia organisasi*. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Marbun, S.F. 2014. *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rahman, Arifin. 2006. *Sistem Politik Indonesia*. SIC. Surabaya.
- Rasjidi, H. Lili dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Salman, H.R. Otje dan Eddy Damian. 2004. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Refika Aditama, Bandung.
- Sedarmayanti, 2011. *Kinerja Aparatur Pemerintahan*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Setiardja, A. Gunawan. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta.
- Setyawan, Salam Dharma. 2011. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Penerbit Djambatan. Jakarta.
- Siagian, Sondang SP. 2010. *Fungsi-Fungsi Manajerial*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Thaib, Dahlan. 1999. *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sukardja, Ahmad. 2016. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Umar, Hussein S. 2002. *Seluk Beluk Organisasi Modern*. Bulan Bintang, Jakarta.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Keempat

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum

C. JURNAL

Bangsawan, Bangkit Agung Arif. 2002. *Analisis Pengawasan Pemilu oleh Badan Pengawas Pemilu Provinsi Lampung (Studi Kasus Pelanggaran Pilkada Kota Bandar Lampung Tahun 2020)*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.

Budiyono. *Mewujudkan Pemilu 2014 Sebagai Pemilu Demokratis*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept. – Des. 2013.

Carolina S., Meri, Tabah Maryanah.. *Fenomena Money Politics dan Pembuktian Terstruktur Sistematis Masif (TSM) Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung 2020*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja Volume 48, Nomor 2, November 2022.

Mpesau, Alasman. *Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia*. *Audito Comparative Law Journal*. Vol. 2, Issue 2, 2021.

Muhammad Ja'far, *Eksistensi dan Integritas Bawaslu dalam Penanganan Sengketa Pemilu*, Madani Legal Review, Vol. II, No. 1, Juni 2018.

Satriawan, M. Iwan. *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat (Upaya Mencegah Pelanggaran Pemilukada)*. Jurnal Bawaslu Vol.2 Edisi I Tahun 2016.

D. INTERNET

<https://dkpp.go.id/dkpp-periksa-ketua-dan-anggota-bawaslu-provinsi-lampung-terkait-pembatalan-peserta-pilkada-bandar-lampung-2020/>