

PERANAN BADAN PENGAWAS PEMILU (BAWASLU) KABUPATEN LAMONGAN DALAM PENGAWASAN PENYELENGGARA PILKADA SERENTAK DI KABUPATEN LAMONGAN

(Studi Terhadap Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lamongan 2020)

M. Ali Fikri¹, Ahmad Burhan Hakim², Abdul Hadi³

¹ Institut Pesantren Sunan Drajat, Indonesia,

² Institut Pesantren Sunan Drajat, Indonesia,

³ Institut Pesantren Sunan Drajat, Indonesia

alifikri7678@gmail.com¹), burhanhakim@insud.ac.id²), abd.hadi@insud.ac.id³)

Abstract:

The election of Regional Heads and Deputy Regional Heads is a means of implementing general sovereignty in the Province or Regency/City area based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In the process of holding the 2021 Pilkada in Lamongan Regency, many violations of electoral, administrative and criminal acts were still found. code of Ethics. Violations that occurred during the 2020 regional elections for Regent and Deputy Regent in the 2020 regional elections in Lamongan. This research is included in legal research with a juridical-empirical approach method. The subjects of this research were the chairman of Bawaslu, members of Bawaslu for Lamongan Regency and the Coordinator of the Enforcement and Dispute Resolution Division. Primary and secondary data sources accompanied by primary and secondary legal materials. Data analysis is descriptive-qualitative. Data collection techniques are based on literature studies and field data. The findings in this research are: (i) in following up on violations by Bawaslu, Lamongan Regency, they found 40 cases of suspected violations, including 31 findings and 9 reports. Of the many criminal violations of elections, administration, codes of ethics and other legal violations that were declared or not constituted as violations by Bawaslu of Lamongan Regency because they did not fulfill the material requirements of criminal acts (ii) the violations found in the 2020 Election of Regent and Deputy Regent of Lamongan Regency everything can be resolved well.

Keywords: Democracy, Pilkada, Bawaslu

Abstrak:

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam proses penyelenggaraan Pilkada tahun 2021 di Kabupaten Lamongan masih ditemukan banyak pelanggaran tindak pidana pemilihan, administrasi dan kode etik. Pelanggaran yang terjadi pada penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati pada Pilkada serentak 2020 di Lamongan. Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis-empiris. Subyek penelitian ini adalah ketua Bawaslu, Anggota Bawaslu Kabupaten Lamongan dan Koordinator Divisi Penindakan dan Penyelesaian Sengketa. Sumber data primer dan sekunder disertai bahan hukum primer dan sekunder. Analisis data bersifat deskriptif-kualitatif. Teknik pengumpulan data berdasarkan studi kepustakaan dan data lapangan. Temuan dalam penelitian ini adalah : (i) dalam menindaklanjuti pelanggaran Bawaslu Kabupaten Lamongan menemukan 40 kasus dugaan pelanggaran diantaranya 31 temuan dan 9 laporan. Dari sekian pelanggaran tindak pidana pemilihan, administrasi, kode etik dan pelanggaran hukum lainnya dinyatakan atau tidak merupakan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten Lamongan karena tidak memenuhi syarat materiil tindak pidana (ii) pelanggaran-pelanggaran yang ditemukan dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lamongan tahun 2020 semuanya dapat diselesaikan dengan baik.

Kata Kunci: Demokrasi, Pilkada, Bawaslu

PENDAHULUAN

Menurut Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945¹, negara Indonesia merupakan negara hukum. Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* memiliki perbedaan dengan konsep the rule of law, meskipun terdapat perbedaan di antara keduanya tetap pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.²

Paham negara hukum harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machsaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*democratische rechtsstaat*).³

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demoocraia* “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata *demos* “rakyat” dan *kratos* “kekuasaan”. Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demikian pemahaman yang paling sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang. Demokrasi juga berarti bentuk pemerintahan politik di mana kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).⁴ Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan. Akan tetapi tak dapat di sangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam UUD 1945. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan.

Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting terkait dengan asas demokrasi, yaitu:

¹ Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, 73

³ Ibid., 81

⁴ Nurainun mangunsong, Hukum Tata Negara I, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010, 139

1. Pemilihan umum
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat
3. Semua warga Negara mempunyai kesempatan yang sama atau berpartisipasi dalam politik dan mengontrol pemerintahan
4. Semua perbuatan pemerintah terbuka terhadap kritik dan kajian rasional dari semua pihak
5. Kebebasan menyatakan pendapat
6. Kebebasan pers dan keterbukaan informasi publik
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat.⁵

Demikian berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 22E ayat (1) pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.⁶ Begitu juga pemilihan kepala daerah terhadap Bupati juga dipilih secara demokratis dan langsung oleh rakyat. Dikatakan bahwa secara umum pemilihan kepala daerah secara langsung harus lebih demokratis. Adanya dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung itu perlu. Pertama, untuk lebih mempermudah kehendak mayoritas masyarakat dalam pemilihan kepala daerah. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.⁷

Dengan melihat dan berlakunya peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi.⁸ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum sehingga tidak merujuk pada ketentuan pasal 22E ayat (2) UUD 1945, karena pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam ketentuan Pemerintahan Daerah pada ketentuan Pasal 18 UUD ayat (4) 1945.⁹

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (17) Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017, bahwa Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara Indonesia. Bawaslu merupakan Badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama lima tahun dihitung sejak adanya sumpah atau janji jabatan. Bawaslu merupakan lembaga ad hoc

⁵ Ibid., 140

⁶ Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁷ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 204

⁸ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah BAB I Ketentuan Umum.

⁹ Ni'matul Huda, Op. Cit, hlm. 212

yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan awal saat pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik.¹⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, salah satu tugas dari Bawaslu adalah:

1. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan,
2. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa Pemilu,
3. Mengawasi Persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - a. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu
 - b. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU
 - c. Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu
 - d. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu
4. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap,
 - b. Penetapan Peserta Pemilu,
 - c. Pelaksanaan Kampanye dan dana kampanye,
 - d. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya,
 - e. Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil Pemilu di TPS,
 - f. Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil perhitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK,
 - g. Rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/kota, KPU Provinsi, dan KPU,
 - h. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan, dan Penetapan hasil Pemilu.
5. Mencegah terjadinya praktik politik uang,
6. Mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.¹¹

Untuk mengantisipasi adanya berbagai macam pelanggaran yang terdapat pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Lamongan, diperlukan kerja keras dari Badan Pengawas Pemilu

¹⁰ Saleh, Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu, Sinar Grafika, Ctk. Pertama, Jakarta, 2017, 24

¹¹ Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

(Bawaslu) beserta jajarannya memperbaiki kinerja untuk menciptakan Pilkada yang adil, jujur, dan bersih dari berbagai macam pelanggaran. Kinerja serta peranan Bawaslu dalam mempersiapkan penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Lamongan pada tahun 2021 ini semakin berat dan juga diperlukan kerja sama dari masyarakat agar tidak ada pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada tahun lalu.

METODE

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, untuk menganalisis satu atau beberapa gejala hukum dan masyarakat, dengan jalan menganalisisnya. Agar suatu penelitian dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yaitu analisis yang menggambarkan keadaan atau status fenomena dengan kata-kata atau kalimat, kemudian dipisah-pisahkan kategori untuk memperoleh kesimpulan.¹² Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang digunakan untuk mendeskripsikan, menggambarkan atau melukiskan secara sistematis, factual dan akurat tentang fakta-fakta serta sifat hubungan antara fenomena yang diselidiki.¹³ Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu penelitian yang diarahkan gejala-gejala, fakta-fakta, atau kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat mengenai sifat-sifat populasi atau daerah tertentu.¹⁴

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara secara langsung dengan informan. Sedangkan data sekunder yaitu data yang digunakan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian. Dalam penelitian ini ada 3 (tiga) macam bahan hukum yang digunakan, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan perundang-undangan yang terkait pada penelitian ini, yang terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b. Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu
 - c. Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹² Suharsani arikunt, prosedur penelitian suatu pendekatan praktek, (jakarta:rineka cipta,2002), 23

¹³ Suharsimi arikunt, prosedur penelitian suatu pendekatan praaktekn edisi revisi III, (jakarta:rineka cipta,1996), 20.

¹⁴ Yatim riyanto, metodologi penelitian pendidikan, cet 3, (surabaya:penerbit SIC,2010), 23

- d. Peraturan Bawaslu No. 10 Tahun 2017 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali Kota
 - e. Peraturan Bawaslu No. 8 tahun 2020 tentang penanganan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota
2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti rancangan Perundang-undangan, kamus-kamus hukum, buku-buku, dan jurnal-jurnal yang berhubungan dengan penelitian ini.
 3. Bahan Hukum Tersier Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka penelitian tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan.¹⁵ Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah observasi, wawancara, dokumentasi, dan pendekatan.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Pemilihan umum

Salah satu wujud nyata dari demokrasi adalah pemilihan umum. Pemilu merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap jadi tolak ukur utama dan pertama demokrasi.¹⁶ Tujuan penyelenggara pemilu ada empat, yaitu:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat

¹⁵ Sugiono, penelitian kualitatif, kuantitatif dan r&d, 224

¹⁶ Titik triwulan tutik, konstruksi hukum tata negara indonesia pasca amandemen UUD1945, kencana, jakarta, 2010, 329

d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.¹⁷

Pelaksanaan pemilu setiap lima tahun sekali sesuai yang tercantum dalam pasal 22 E ayat (1) menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan secara berkala. Hal ini disebabkan seiring berjalanya waktu kehidupan masyarakat mengalami perubahan. Perubahan itu bisa terjadi karena banyak faktor baik itu faktor intern maupun ekstern yang secara tidak langsung akan mengubah pandangan dan aspirasi masyarakat tentang kebijakan negara.

Pelaksanaan pemilu tidak hanya penting bagi masyarakat yang akan memilih wakilnya ataupun sebaliknya. Pemilu juga menjadi penting bagi partai politik. Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus merupakan arena kompetisi yang adil bagi partai politik, sejauh mana telah melaksanakan fungsi dan peran serta tanggung jawab atas kinerjanya kepada rakyat yang memilihnya.

Secara teoritis, pertanyaan seperti ini tentu dapat diajukan; apa hakikat pemilihan umum dan apakah maknanya bagi seluruh rakyat? Untuk menjawab persoalan ini mau tidak mau kita harus mengembalikan persoalan kepada konstitusi negara, yakni UUD 1945. Sebab, konstitusi suatu negara, termasuk UUD 1945 bukan sebuah dokumen hukum belaka. Ia juga mengandung cita negara (*staatesidee*), yakni aliran pemikiran yang mendasari pembentukan negara, hakikat, maksud, dan tujuannya. Rumusan-rumusan pokok cita negara didalam UUD 1945, dijumpai didalam pembukaanya.¹⁸

Kedaulatan rakyat salah satu rumusan negara didalam pembukaan UUD 1945 ialah dianutnya asas “Kedaulatan Rakyat”. Dalam penjelasan umum UUD 1945 dikatakan bahwa kedaulatan rakyat itu berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam undang-undang dasar harus berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang, aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat indonesia. Sedangkan didalam batang tubuh UUD 1945 pasal 1 ayat 2 dikatakan “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat”. Dalam penjelasan atas pasal ini dikatakan bahwa bentuk negara kesatuan dan republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.¹⁹

¹⁷ Jimly assiddiqie, pengantar ilmu hukum tata negara, jakarta, rajawali pers, 2016, 418

¹⁸ Yusril ihza mahendra, dinamika hukum tata negara, gema insani preee, Ctk. Pertama, jakarta, 1996

¹⁹ Ibid., 203

2. Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu ciri sistem Pilkada yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jala pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas Pilkada juga berarti jalan atau sarana agar Pilkada terlaksanakan secara demokrasi. Dengan demikian, asas-asas Pilkada harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatann dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang kita hendaki. Asas Pilkada adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan Pilkada. Dengan kata lain, asas Pilkada merupakan prinsip-prinsip atau atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan Pilkada.²⁰

Dikatakan bahwa Pilkada langsung di Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka. Adapun pengertian asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

a. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hari nurani, tanpa perantara.

b. Umum

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status social.

c. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapa saja. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kepentingannya dan kehendak hati nuraninya.

d. Rahasia

Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa saja suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pilkada, aparat Pemerintah, calon/peserta Pilkada, pengawas Pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

²⁰ Joko j. Prihatmiko, pemilihan kepala daerah, pustaka pelajar, yogyakarta, 2005, 206.

f. Adil

Dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap pemilih dan peserta Pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana saja.²¹

Pada tahun 2004 Bangsa Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara langsung oleh rakyat yang pelaksanaannya berlangsung tertib dan demokratis. Dengan adanya keberhasilan tersebut, telah menjadikan dorongan untuk diselenggarakannya pilkada langsung oleh rakyat. Rakyat menuntut agar Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah pun dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karenanya pemerintah memberi tanggapannya dengan cara merevisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam ketentuan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”²² Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa Pilkada Langsung masuk rezim hukum pemilu akhirnya menjadi kenyataan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dengan konsekuensinya, maka istilah Pilkada berubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada), sehingga macam-macam Pemilu di Indonesia bertambah, yaitu Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilukada. Salah satu indikator bahwa Pemilukada termasuk rezim hukum Pemilu adalah diadopsinya asas-asas pemilu yaitu, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.²³

3. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu adalah suatu badan yang mempunyai tugas dan pokok melakukan pengawasan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu, yang meliputi pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bawaslu merupakan suatu badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama lima tahun, dihitung sejak pengucapan sumpah/janji jabatan. Dalam pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bawaslu atau Panwaslu adalah lembaga adhoc yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik. Lembaga pengawas pemilu adalah khas

²¹ Ibid, hlm 207

²² Pasal 18 ayat 4 UUD 1945

²³ Mukhti fadjar, pemilu perselisihan hasil pemilu dan demokrasi, setara press, malang, 2013, 104

Indonesia, di mana Panwaslu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.²⁴

Bawaslu atau Panwaslu sama halnya sebagaimana KPU, memiliki wilayah kerja yang tersebar di seluruh wilayah NKRI termasuk ke daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, kecamatan, kelurahan, hingga ke pedesaan serta terdapat juga yang bertugas di luar wilayah NKRI untuk mengakomodasi hak politik warga negara yang berada di luar Indonesia. Adapun wilayah kerja Bawaslu tersebut diatur dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berbunyi:

- a. Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara
- b. Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota Provinsi
- c. Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di Kabupaten/Kota
- d. Panwaslu kecamatan berkedudukan di kecamatan
- e. Panwaslu lapangan berkedudukan di desa atau nama lain/kelurahan
- f. Panwaslu luar negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam Pemilu, sekaligus menegaskan komitmen Pemilu/Pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri utama dari pengawas Pemilu/Pilkada yang independen yaitu

- a. Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang
- b. Tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu,
- c. Bertanggung jawab kepada parlemen,
- d. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilu/Pilkada,
- e. Memiliki integritas dan moralitas yang baik,
- f. Memahami tata cara penyelenggara Pemilu/Pilkada. Dengan begitu, Panitia Pengawas tidak hanya bertanggung jawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat yang mereka anggap mampu.²⁵

Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2011, Bawaslu berwenang menerima laporan adanya dugaan pelanggaran. UU No. 8 Tahun 2012 kemudian menjabarkan lebih

²⁴ Saleh, Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 34

²⁵ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 107

lanjut jenis-jenis pelanggaran tersebut. Terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam Pemilu, yaitu:

- a. Pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu adalah suatu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan.
- b. Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.²⁶
- c. Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Undang-Undang ini menetapkan 19 pasal tindak pidana pelanggaran, mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil survei pada masa tenang.

4. Kendala-kendala yang dihadapi bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran yang terjadi pada penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Lamongan

Dalam konteks penanganan dugaan pelanggaran Pemilihan, aspek penting dalam proses penanganan dugaan pelanggaran paling tidak meliputi: 1. regulasi; 2. kewenangan Bawaslu; 3. Sentra Gakkumdu; 4. anggaran; dan 5. tindak lanjut hasil penanganan pelanggaran. Bahwa konteks kendala yang dihadapi oleh Bawaslu Kabupaten Lamongan tidak semua meliputi hal-hal tersebut, tetapi secara umum kendala dan hambatan terbagi ke dalam dua bagian yakni faktor internal dan faktor eksternal sebagaimana yang diuraikan di bawah ini:

Berikut adalah kendala dan hambatan dari *Faktor Internal*, meliputi:

- a. Minimnya sumber daya manusia yang berlatar belakang ilmu hukum Kehadiran Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dan jajarannya secara atributif berdasarkan UU Pemilihan diberikan kewenangan antara lain ialah penanganan dugaan pelanggaran. Disamping itu, juga ada tantangan khususnya sebagai lembaga peradilan cepat (*speedy trial*) harus diikuti oleh kesiapan sumber daya manusia maupun sistem pendukung

²⁶ Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

(*supporting system*) untuk menopang pelaksanaan kewenangan pada setiap proses tahapan Pemilihan yang sedang berlangsung.

- b. Tidak adanya ruangan khusus untuk melakukan serangkaian proses permintaan keterangan dan atau klarifikasi Sarana dan prasarana dalam proses penanganan dugaan pelanggaran sudah cukup memadai, dengan tersedianya berbagai fasilitas pendukungnya. Hanya saja, Bawaslu Kabupaten Lamongan tidak memiliki ruangan khusus yang difungsikan dalam rangka permintaan keterangan dan/atau klarifikasi dalam menangani perkara dugaan pelanggaran Pemilihan. Dalam hal ini, ruang yang dipakai permintaan keterangan dan atau klarifikasi selama proses Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lamongan Tahun 2020 merupakan ruang Pimpinan yang secara fisik tidak tertutup. Selain itu, juga menyatu dengan ruang-ruang lainnya, antara lain ruang staf dan ruang tamu. Meskipun demikian, Bawaslu Kabupaten Lamongan tetap berupaya semaksimal mungkin untuk memproses penanganan perkara dugaan pelanggaran sebaik mungkin sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Sulitnya pembuktian pada penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilihan Terdapat sejumlah laporan atau temuan dugaan pelanggaran pidana Pemilihan yang ditangani pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lamongan Tahun 2020. Berdasarkan pengalaman tersebut, Bawaslu Kabupaten Lamongan menilai sulitnya untuk mendapatkan alat bukti terutama saksi perbuatan dalam hal ini saksi yang menyaksikan perbuatan secara langsung peristiwa dugaan pelanggaran. Faktanya beberapa perkara dugaan pelanggaran pidana Pemilihan yang hendak dinaikkan ke tahapan lebih lanjut pada Sentra Gakkumdu berhenti di Pembahasan Pertama atau Pembahasan Kedua.

Sedangkan berikut adalah kendala dan hambatan dari Faktor Eksternal, meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Lambatnya respon tindak lanjut KASN terhadap rekomendasi atau penerusan Bawaslu Kabupaten/Kota Sejumlah rekomendasi dan atau penerusan penanganan laporan atau temuan dugaan pelanggaran Perundang-Undangan
- b. Faktor regulasi, terbatasnya kewenangan penanganan laporan dugaan pelanggaran yang jenis dugaan pelanggaranannya bukan merupakan dugaan pelanggaran administrasi, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan dugaan pelanggaran pidana

5. Bentuk-bentuk Pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lamongan tahun 2021

Pada tanggal 23 september 2020 KPU Kabupaten Lamongan menetapkan:

- a. Calon Bupati Ir. H. SUHANDOYO SP – Calon Wakil Bupati Dra. ASTITI SUWARNI
- b. Calon Bupati Dra. Hj. KARTIKA, M.M, M.HP. – Calon Wakil Bupati SA'IM, S.Pd
- c. Calon Bupati Dr. YUHRONUR EFENDI, MBA dan calon Wakil Bupati Drs. KH. ABDUL ROUF, M.Ag

Sebagai pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 yang ditetapkan dalam Berita Acara Nomor: 245/PL.02.3-Kpt/3524/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Lamongan tahun 2020.

Setelah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Lamongan menjadi pasangan calon Bupati dan calon Wakil Bupati tahun 2020. Selanjutnya KPU Kabupaten Lamongan melaksanakan pengundian nomor urut pasangan calon. Dari hasil pengundian nomor pasangan calon diperoleh:

Nomor urut 1: Ir. H. SUHANDOYO SP – Dra. ASTITI SUWARNI

Nomor urut 2: Dr. YUHRONUR EFENDI, MBA - Drs. KH. ABDUL ROUF, M.Ag

Nomor urut 3: Dra. Hj. KARTIKA, M.M, M.HP. - SA'IM, S.Pd

Terkait dengan bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 di Kabupaten Lamongan, masih terdapat catatan berupa laporan dan temuan dugaan pelanggaran yang mewarnai Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020. Adapun pengertian dari temuan adalah hasil pengawasan Badan Pengawas Pemilu yang mengandung dugaan pelanggaran Pemilihan. Sedangkan laporan dugaan pelanggaran laporan yang disampaikan secara tertulis oleh pelapor kepada Pengawas Pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran. Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud di atas dapat disampaikan oleh:

- a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih pada pemilihan setempat
- b. Pemantau Pemilihan
- c. Peserta Pemilihan

Laporan Pelanggaran Pemilihan disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit:

- a. Nama dan alamat pelapor
- b. Pihak terlapor
- c. Waktu dan tempat kejadian perkara
- d. Uraian kejadian

Mengenai laporan dan temuan dugaan pelanggaran pemilu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 di Kabupaten Lamongan, terdapat laporan dan temuan dugaan pelanggaran, yaitu:

- a. Pelanggaran Tindak pidana pemilihan
- b. Pelanggaran administrasi
- c. Pelanggaran kode etik
- d. Pelanggaran Hukum Lainnya

6. Hambatan yang dihadapi oleh Bawaslu dalam Penyelesaian Pelanggaran yang Terjadi pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati 2020 di Kabupaten Lamongan

Pada penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lamongan Tahun 2020, Badan Pengawas Pemilihan ataupun Bawaslu Kabupaten Lamongan telah menjalankan amanatnya sebagai lembaga independen dalam menjalankan fungsi kepengawasannya. Hal itu juga didukung adanya koordinasi yang baik antara penyelenggara dan pengawas serta pihak-pihak yang terlibat dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lamongan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 juga sudah di selenggarakan dengan baik. Namun dari Badan Pengawas Pemilihan atau Bawaslu Kabupaten Lamongan memiliki hambatan atau beberapa faktor yang menyebabkan Bawaslu mengalami kesulitan dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 di Kabupaten Lamongan. Beberapa faktor yang menjadi kendala bawaslu Lamongan sebagai berikut:

- a. Faktor internal
 - 1) Minimnya sumber daya manusia yang berlatar belakang ilmu hukum
 - 2) b. Tidak adanya ruangan khusus untuk melakukan serangkaian proses permintaan keterangan dan atau klarifikasi Sarana dan prasarana dalam proses penanganan dugaan pelanggaran sudah cukup memadai, dengan tersedianya berbagai fasilitas pendukungnya. Hanya saja, Bawaslu Kabupaten Lamongan tidak memiliki ruangan khusus yang difungsikan dalam rangka permintaan keterangan dan/atau klarifikasi dalam menangani perkara dugaan pelanggaran Pemilihan.
 - 3) Sulitnya pembuktian pada penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilihan
- b. Faktor eksternal
 - 1) Lambatnya respon tindaklanjut KASN
 - 2) regulasi, terbatasnya kewenangan penanganan laporan dugaan pelanggaran yang jenis dugaan pelanggarannya bukan merupakan dugaan pelanggaran administrasi,

dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan dugaan pelanggaran pidana

KESIMPULAN

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penanganan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten Lamongan dapat disimpulkan bahwa selama tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lamongan Tahun 2020 terdapat sejumlah perkara dugaan pelanggaran, dalam catatan yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten Lamongan terdapat 40 perkara dugaan pelanggaran yang diregistrasi dan ditindaklanjuti baik yang bersumber dari laporan atau temuan. Empat puluh diantaranya dirinci sebanyak 31 temuan dan 9 laporan. Jumlah registrasi perkara paling banyak terdapat di 24 pelanggaran administrasi Pemilihan kemudian disusul dengan dugaan pelanggaran perundang-undangan lainnya sebanyak 5 register perkara.

DAFTAR PUSTAKA

- Jimly assiddiqie, *pengantar ilmu hukum tata negara*, jakarta, rajawali pers, 2016.
- joko j. Prihatmiko, *pemilihan kepala daerah*, pustaka pelajar, yogyakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010.
- Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Sinar Grafika, Ctk. Pertama, Jakarta, 2017.
- Suharsani arikunt, *prosedur penelitian suatu pendekatan praktek*, (jakarta:rineka cipta,2002).
- Teguh prasetya, *pemilu bermartabat*, rajawali press, depok, 2017.
- Titik triwulan tutik, *konstruksi hukum tata negara indonesia pasca amandemen UUD1945*, kencana, jakarta, 2010.
- Yatim riyanto, *metodologi penelitian pendidikan*, cet 3, (surabaya: penerbit SIC, 2010).
- Yusril ihza mahendra, *dinamika hukum tata negara, gema insani preee*, Ctk. Pertama, jakarta, 1996.