

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

penelitian terdahulu merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh seseorang sebelum dan berkaitan dengan tema maupun permasalahan yang serupa dengan penelitian ini. Adapun kegunaan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui hasil dan menambah kajian informasi dan temuan-temuan dalam mengkaji penelitian terdahulu yang dapat dijadikan referensi dalam penelitian.

Penelitian yang dilakukan oleh Supriadi dan Andi Intan Permatasari yang berjudul “Redesain Penanganan Pelanggaran Administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu”. Penelitian tersebut menemukan bahwa menemukan bentuk desain penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil, yakni: Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil Pemilu, original intens ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, dan redesain yang ideal dalam penanganan pelanggaran administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu.

Penelitian tersebut kemudian membahas bahwa dengan adanya demokrasi (pemilihan umum) di Indonesia tumbuh seiring dengan pertumbuhan sistem ketatanegaraan, demokrasi Indonesia mengalami puncak kematangan ketika dilaksanakannya pemilu secara langsung. Tidak hanya berhenti sampai pada titik itu saja, demokrasi Indonesia terus bergerak maju dengan diterapkannya sistem pemilu secara serentak. Pemilihan umum (Pemilu) merupakan simbol dan barometer utama sistem demokrasi.

Pemilu yang merupakan perwujudan demokrasi akan menjamin terpenuhinya kebebasan hak-hak warga negara. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif baik di pusat maupun di tingkat daerah

Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat. Pelaksanaan Pemilu sebagai wujud konkret dari nilai abstraksi yuridis yang disebut kedaulatan rakyat, rakyat dapat mendemonstrasikan kemauannya (*Political will*) yang paling konkret dengan memilih pemimpin melalui Pemilu. Pemilu juga merupakan saluran bagi rakyat untuk menyatakan keinginannya memilih siapa yang dia inginkan untuk menjadi pemimpin dan wakilnya pada pemerintahan (Purnamasari, 2023).

Pemilu dipilih sebagai metode konstitusional untuk melakukan evaluasi dan memilih pemimpin dan wakil rakyat untuk satu periode kedepan. Pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu akan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Adapun tujuan diselenggarakannya Pemilu adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud oleh Pancasila dan UUD 1945, serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan pembangunan hukum (Anshori et al., 2021).

Pemilu di Indonesia memiliki ciri yang khusus jika dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu di berbagai negara, kekhususan tersebut dapat dilihat dari berbagai aspek, dua diantaranya ialah pertama pelaksanaan pemilu dilakukan secara serentak dan kedua terdapat 3 (tiga) lembaga penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, ketiga Lembaga penyelenggara pemilu tersebut memiliki wewenang dan tugas masing-masing sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Pelaksanaan pemilu serentak merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Amar putusan MK tersebut ditegaskan bahwa pelaksanaan pemilu serentak dimulai pada pelaksanaan Pemilu 2019 (Ristyawati, 2020).

Secara konseptual kewenangan Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahap proses

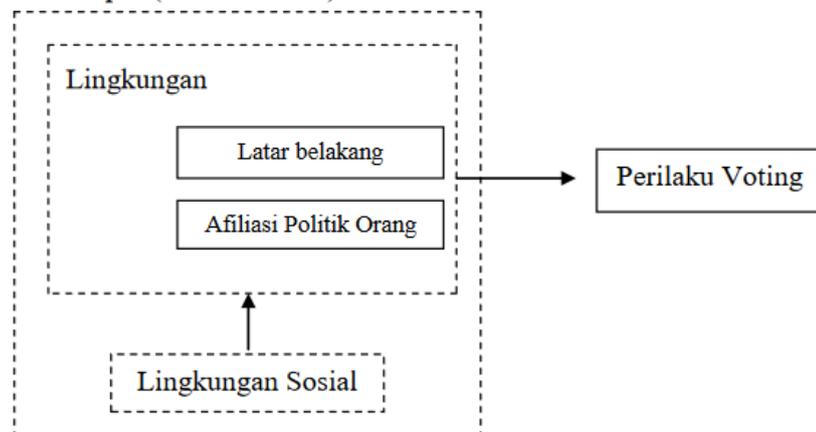
penyelenggaraan pemilu atau dengan kata lain tidak menyentuh aspek sengketa hasil, akan tetapi jika menelisik konstruksi UU pemilu tidak memberikan penegasan tegas akan batas waktu penerimaan dugaan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu melainkan konstruksi UU Pemilu menimbulkan tafsir yang beragam. Kewenangan penerimaan laporan dugaan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu diatur secara tegas dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) “laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu”. Frasa paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui menimbulkan tafsir yang beragam, karena dalam prakteknya pelapor dugaan pelanggaran administratif pemilu cenderung berdalil pada frasa sejak diketahui ketika menyampaikan laporan ke Bawaslu, termasuk pada saat terjadinya dugaan pelanggaran administratif pemilu di saat telah adanya penetapan hasil pemilu oleh KPU. UU Pemilu tidak memberikan batasan tegas mengenai sampai kapan bawaslu dapat menutup ruang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu sepanjang laporan tersebut memenuhi syarat formil dan materil. Oleh karenanya itu, konstruksi norma UU pemilu memberikan ruang terjadinya potensi dualisme putusan terkait dengan hasil pemilu yang berujung pada ketidakpastian hukum (Wahid et al., 2020).

Penanganan pelanggaran administratif pemilu merupakan salah satu wewenang. Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu.<sup>12</sup> Wewenang penanganan pelanggaran administratif, diatur secara tegas dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu. Berdasarkan pengaturan kewenangan tersebut, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu diberika atribusi kewenangan untuk menangani setiap pelanggaran administratif pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu (Euis Nurul Bahriyah, 2021).

Pelanggaran Administratif pemilu meliputi pelanggaran tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan

pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Dalam penanganan pelanggaran administratif pemilu Bawaslu menyelesaikannya dengan berpedoman pada ketentuan UU Pemilu dan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian pelanggaran Administratif Pemilu (Prawitasari & Erowati, 2021). Penanganan pelanggaran administratif dilakukan setelah laporan atau temuan dinyatakan telah lengkap dan memenuhi ketentuan syarat formil dan meteril sebagaimana diatur dalam Perbawaslu. Kemudian laporan atau temuan diregistrasi dan setelah dilakukan registrasi maka laporan atau temuan administratif pemilu akan diperiksa dalam sidang pendahuluan oleh majelis pemeriksa. Hasil sidang pendahuluan dapat berupa laporan tidak dapat diterima, atau laporan dapat diterima dan dilanjutkan pada pemeriksaan. Setelah dilakukan pemeriksaan dalam sidang pemeriksaan, kemudian Bawaslu mengeluarkan Putusan yang dapat berupa menyatakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur dan mekanisme, atau tidak terbukti melakukan pelanggaran (Dewanti & Kartika Sari, 2021) .

Faktor kedaerahan ternyata sangat mempengaruhi pilihan seseorang dalam menentukan siapa calon yang akan dipilihnya. Penelitian Petterson dan Rose (1996) mengatakan bahwa ikatan-ikatan kedaerahan, seperti desa-kota, merupakan faktor yang cukup signifikan dalam menjelaskan aktifitas dan pilihan politik seseorang. Jadi bisa dikatakan bahwa mashab sosiologis melihat lingkungan mempengaruhi nilai dan keyakinan politik seseorang. Proses sosialisasi politik yang diterima oleh seseorang dimulai dari lingkungan keluarga, ditandai dengan terbentuknya latar belakang sosiologis dan karakteristik afiliasi orang tua, seperti nampak pada gambar berikut:



**Gambar 2.1 Model Pendekatan sosiologis**

**Sumber : (Ferdian et al., 2019)**

Perilaku memilih masyarakat ternyata juga mendorong terjadinya malpraktik dan pelanggaran pemilu. Kasus yang paling sering terjadi adalah *vote buying* atau politik uang. Fenomena ini kebanyakan terjadi di negara berkembang dimana masyarakat dalam memilih calon masih berdasarkan rasionalitas ekonomi. *Vote buying* dapat diartikan sebagai penggunaan uang oleh peserta pemilu untuk kepentingan penambahan suara peserta pemilu. Sasaran dari *vote buying* adalah pemilih atau penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh peserta pemilu. Praktik *vote buying* ini dipengaruhi perilaku memilih masyarakat di daerah tersebut, misalnya pada perilaku memilih masyarakat yang cenderung dipengaruhi oleh mashab sosiologis, dimana karakteristik sosiologi masyarakatnya dipengaruhi oleh pola relasi yang dominan patronklien maka proses pembelian suara dilakukan oleh jaringan kientalisme politik. Jaringan klientalistik ini berpusat pada tokoh dominan yang ditopang oleh struktur sosial yang sangat bergantung dan patuh pada sang tokoh . *Vote buying* dengan memanfaatkan patron atau tokoh masyarakat digunakan untuk membeli suara pemilih.

*Vote buying* marak terjadi disebabkan masyarakat Indonesia yang menentukan pilihannya berdasarkan pada rasionalitas ekonomi yang instan dengan mengaitkan perilaku yang mereka lakukan dengan

mashab rasional atau ekonomi yang bertolak dari pandangan ekonomi klasik bahwa manusia merupakan makhluk yang rasional dan bertindak berdasarkan pertimbangan untung dan rugi. Namun, rasionalitas yang berdasarkan untung dan rugi ini sering diartikan salah oleh pemilih. Mereka seringkali beranggapan bahwa tindakan mereka dalam melegalkan vote buying seperti menerima uang, bantuan dan hadiah dari partai politik atau kandidat merupakan tindakan rational dikarenakan mereka mendapatkan keuntungan secara ekonomi (Ferdian et al., 2019).

## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 Pengawasan

Menurut R.Tery (2014) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut Donnelly yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan yaitu :

1. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*)

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

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

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (cocurrent control) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk

memastikan bahwa sasaran telah dicapai. Concurrent control terutama terdiri dari tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan paraibawahan mereka. Direction berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk Mengajarkan kepada paraibawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepati dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagai mana mestinya.

### 3. Pengawasan Feed Back (*Feed Back Control*)

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

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansi-instansi/badan-badan/program yang tengah ataupun dengan diimplementasikan dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur informal. Karena apabila dilakukan adalah prosedur formal, maka yang ditemukan oleh instansi-instansi/badan-badan/dinas-dinas tertentu adalah jawaban-jawaban yang tidak valid. Karena itu, sesungguhnya prosedur informal merupakan fase penting dalam pengawasan atau pelaksanaan kebijakan/program. Menurut Mulyadi (2014), beberapa faktor yang mempengaruhi pengawasan adalah:

- a. Perubahan yang selalu terjadi baik dari luar maupun dari dalam organisasi;
- b. Kompleksitas organisasi memerlukan pengawasan formal karena adanya desentralisasi kekuasaan;
- c. Kesalahan atau penyimpangan yang dilakukan anggota organisasi memerlukan pengawasan.

### 2.2.2 Penanganan

Penanganan memiliki arti yang menyatakan sebuah tindakan yang dilakukan dalam melakukan sesuatu. Penanganan juga dapat berarti proses, cara, perbuatan menangani sesuatu yang sedang dialami. Pengertian penanganan juga disebut suatu proses tindakan atau cara menangani, mengurus serta penyelesaian suatu perkara yang dilakukan oleh pihak berwenang sehingga perkara yang dihadapi dapat terkendali dan terselesaikan (Hainidar et al., 2022).

Teori penanganan atau konsep penanganan dalam Bawaslu diadopsi dari quasi yudisial dan sistem peradilan *Ad Hoc* di Indonesia, peradilan *Ad Hoc* adalah peradilan diluar fungsi yudikatif dan Bawaslu bukan ada pada yudikatif tetapi melakukan penyelesaian sengketa. lembaga- lembaga negara yang memiliki kewenangan kuasi peradilan misalnya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Hal ini sejalan dengan fungsi yang dititahkan oleh Undang-Undang terhadap Bawaslu yaitu:

1. Pelanggaran Pemilu
2. Sengketa proses Pemilu

Kewenangan Bawaslu dalam proses quasi yudisial pada dasarnya merupakan kewenangan untuk menerima, memeriksa, mengkaji, serta memutuskan atas pelanggaran administrasi Pemilu. Adapun objek kewenangan Bawaslu meliputi keputusan KPU. Keputusan sebagaimana dimaksud yakni dalam bentuk Surat Keputusan dan/ atau Berita Acara. Bawaslu, melalui aturan yang dibuatnya sendiri, yaitu dalam Pasal 4 ayat

(1) Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) No. 18 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, mengatur bahwa Bawaslu tidak diperbolehkan untuk melakukan hal lain di luar itu.

### **2.2.3 Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah)**

Pemilihan Kepala Daerah adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan Kepala Daerah diadakan sebagai perwujudan negara yang menganut sistem demokrasi dan juga penerapan nyata proses pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Salah satunya ialah menggunakan hak pilih sebagai masyarakat dalam pemilihan Kepala Daerah. Menurut Sarbaini (2015:107) menyatakan bahwa Pilkada merupakan arena pertarungan untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan yang dilakukan menggunakan cara pemilihan yang dilakukan oleh warga negara bersyarat. Secara umum Pemilu merupakan cara yang dilakukan oleh rakyat untuk menentukan pemimpin atau wakil mereka di pemerintahan serta dapat dikatakan sebagai hak masyarakat sebagai warga negara untuk memilih wakilnya di pemerintahan (Humaedi et al., 2018).

Selain dari definisi di atas Morris (2005:17) mengemukakan bahwa pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara. Bisa juga dikatakan bahwa pelaksanaan pemilu adalah implementasi dari sistem pelaksanaan demokrasi secara sesungguhnya. Walaupun setiap warga negara Indonesia mempunyai hak untuk memilih, namun Undang-Undang Pemilu mengadakan pembatasan umur untuk dapat ikut serta di dalam pemilihan umum. Batas waktu untuk mendapatkan batas umum ialah waktu pendaftaran pemilih untuk pemilihan umum, yaitu sudah genap berumur 17 tahun (Rezky et al., 2020).

Adapun kesetaraan batas umur 17 tahun yaitu berdasarkan perkembangan kehidupan politik di Indonesia, bahwa warga negara Republik Indonesia yang telah mencapai umur 17 tahun, ternyata sudah mempunyai pertanggung jawaban politik terhadap negara dan masyarakat sehingga sewajarnya diberikan untuk memilih wakil-wakilnya dalam pemilihan anggota-anggota badan-badan perwakilan rakyat. Dalam pemilu juga terdapat asas-asas yang digunakan sebagai acuan pelaksanaan pemilu (Nainggolan & Marzuki, 2021). Asas-asas tersebut perlu dijunjung tinggi dalam pelaksanaan karena asas tersebut juga digunakan untuk sebagai tujuan pemilu. Adapun asas-asas tersebut sebagai berikut:

- a. Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara.
- b. Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain.
- c. Bebas, berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapapun.
- d. Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

- e. Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun. Adapun selanjutnya tujuan pemilu menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam pelaksanaannya memiliki tujuan seperti berikut:
1. memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
  2. mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas;
  3. menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu;
  4. memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan
  5. mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.