

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan hukum di Indonesia difungsikan sebagai *tools* untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Pada amandemen terakhir UUD 1945, bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Selanjutnya negara Indonesia yang merupakan negara hukum ini menganut sistem demokrasi. Oleh sebab itu dengan prinsip negara hukum maka praktik-praktik kenegaraannya haruslah berlandaskan konstitusi. Bernegara adalah berkonstitusi, karena itu kesadaran bernegara harus dikembangkan seiring dengan kesadaran berkonstitusi.¹ Ditinjau dari sudut pandang hukum dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.² Dari ketentuan tersebut maka pelaksanaan demokrasi di Indonesia haruslah berdasarkan dengan apa yang diamanatkan Undang-undang Dasar. Mekanisme demokrasi harus tunduk pada hukum yang berlaku dan dikaitkan dengan konsepsi bernegara hukum maka hukum haruslah menjadi instrumen atau sarana yang efektif untuk mencapai tujuan bernegara hukum.³

Sejalan dengan hal tersebut maka segala tindakan dalam berbangsa dan bernegara serta dalam penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan haruslah berlandaskan ketentuan perundang-undangan. Salah satu penerapan Indonesia sebagai negara hukum dan menjunjung tinggi demokrasi maka dilaksanakanlah proses pemilihan umum untuk memilih pemimpin di berbagai level pemerintahan. Dimana hal ini merupakan kontestasi politik bagi aktor politik dan pesta demokrasi bagi masyarakat dalam menyalurkan

¹ Jimly Asshidiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Inkonstitusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, LP3ES, Anggota Ikapi, Jakarta, 2015, hlm. 41

² Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, 2014, hlm.5.

aspirasinya. Pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.⁴ Pemimpin di level Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.⁵ Adapun makna demokratis dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 adalah “kehendak rakyat” di daerah. Apapun mekanisme yang dikehendaki oleh mereka itulah yang disebut demokrasi.⁶

Secara historis upaya perubahan keberadaan kedaulatan rakyat terus dilakukan, Plato yang beranggapan bahwa kedaulatan rakyat dapat terwujud dalam suatu pemerintahan yang dipimpin oleh orang yang bijaksana.⁷ Perubahan gagasan kedaulatan tersebut diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Prinsip kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945 memiliki mekanisme dalam melaksanakannya yaitu melalui Pemilihan Umum atau yang biasa disingkat dengan pemilu.

Secara umum, pemilu lahir dari konsepsi dan gagasan besar terhadap demokrasi yang berarti merujuk pada John Locke dan Rousseau, yaitu keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, terdapat nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrumen negara.⁸

Maka dari itu pemilu merupakan suatu sarana bagi rakyat untuk mengisi jabatan kenegaraan, baik eksekutif maupun legislatif dalam periode waktu tertentu secara demokratis. Masyarakat diberikan ruang untuk berperan aktif dan menjadi bagian dari proses demokrasi. Ide demokrasi dimaknai sebagai “Suatu kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”, maka penyelenggaraan pemilu yang demokratis, profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan menjadi suatu syarat yang penting dalam pengelolaan sebuah negara. Pemilu juga merupakan wujud

⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm 3

⁵ Pasal 18 ayat (4) Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit.* hlm 112.

⁷ Nike K. Rumokoy, “Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia” dimuat pada *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 23, No. 9, April 2017, hlm. 1.

⁸ Farahdiba Rahma Bactiar, “Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi” dimuat pada *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 3, No. 1, 2014, hlm. 2.

partisipasi politik rakyat dalam sebuah negara demokrasi, maka kejujuran dan keadilan pelaksanaan pemilihan umum akan mencerminkan kualitas demokrasi.⁹

Penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila di laksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalisme dan akuntabilitas. Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum di anggap lambang, sekaligus tolak ukur, dari demokrasi itu sendiri.¹⁰ Dalam penyelenggaraan pemilu terdapat beberapa tahapan dan melibatkan beberapa lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang sesuai peraturan perundang-undangan. Salah satu tahapan pemilu adalah pengawasan pemilu yang dilakukan oleh pengawas pemilu atau BAWASLU. Struktur organisasi BAWASLU dari pusat ke daerah secara berturut-turut terdiri dari BAWASLU Republik Indonesia, BAWASLU Provinsi, BAWASLU Kabupaten/Kota, BAWASLU Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.¹¹

Norma UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) Pasal 89 ayat (2) huruf c telah menempatkan pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang sebelumnya hanya sebagai lembaga *ad hoc* bertransformasi menjadi lembaga pengawas Pemilu permanen. Atas kedudukan itu, BAWASLU Kabupaten/Kota kedudukannya menjadi setara dengan penyelenggara Pemilu lainnya yakni KPU Kabupaten/Kota sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu. BAWASLU Kabupaten/Kota selanjutnya diberikan peran dalam penegakan keadilan Pemilu, terutama dalam memutus dugaan pelanggaran administrasi Pemilu berdasar UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 102 huruf d, di mana BAWASLU Kabupaten/Kota bertugas memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota.

Terdapat masalah antara implementasi kewenangan ajudikasi BAWASLU Kabupaten/Kota dengan kenyataan di lapangan, yakni atas norma UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 462, di mana KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan BAWASLU, BAWASLU Provinsi, dan BAWASLU Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Seharusnya dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan, KPU,

⁹ Soewoto Mulyosudarmo, *Op. Cit.*, hlm. 8.

¹⁰ Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm 56

¹¹ Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengeluarkan suatu Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, sehingga pelaksanaan norma UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 462 memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum. Namun pada kenyataannya, terdapat putusan yang tidak ditindaklanjuti. Akibat tidak ditindaklanjutinya putusan tersebut, norma UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu pada Pasal 464, yakni: Dalam hal KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tidak menindaklanjuti putusan BAWASLU, BAWASLU Provinsi, dan BAWASLU Kabupaten/Kota, maka BAWASLU, BAWASLU Provinsi, dan BAWASLU Kabupaten/Kota mengadakan ke DKPP dengan dugaan melanggar kode etik penyelenggara Pemilu. Pada kenyataannya belum terdapat satupun aduan BAWASLU ke DKPP terkait tidak ditindaklanjutinya putusan pelanggaran administrasi Pemilu.

Disparitas antara tahapan pembacaan putusan dan tindak lanjut putusan, sampai dengan pascaputusan, dapat dimaknai bahwa putusan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang dikeluarkan BAWASLU hanya sebagai formalitas semata. Hal ini menandakan terdapat kesulitan BAWASLU untuk memastikan putusannya ditindaklanjuti oleh KPU. Terdapat ruang hampa di mana KPU tidak melaksanakan putusan, sementara BAWASLU sendiri tidak diperkuat dengan aparat atau organ yang melaksanakan putusan secara paksa.

Apabila permasalahan atas tidak ditindaklanjutinya keputusan BAWASLU terus berulang, maka esensi BAWASLU sebagai penegak keadilan Pemilu akan diragukan publik. Di mana harapan publik atas diperkuatnya kedudukan dan kewenangan BAWASLU khususnya di Kabupaten/Kota ternyata tidak disertai dengan perwujudan keadilan Pemilu akibat tidak ditindaklanjutinya putusan BAWASLU Kota oleh KPU Kota.

Dalam kasus no.04/LP/PL/KOT/13.03/VI/2019 dimana ditemukan dugaan pelanggaran perbedaan daftar pemilih tetap (DPT) dalam C1 yang tidak sesuai dengan jumlah surat suara, maka BAWASLU merekomendasikan kepada KPU Kota Bekasi dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Bekasi Utara untuk menjalankan rekomendasi BAWASLU.

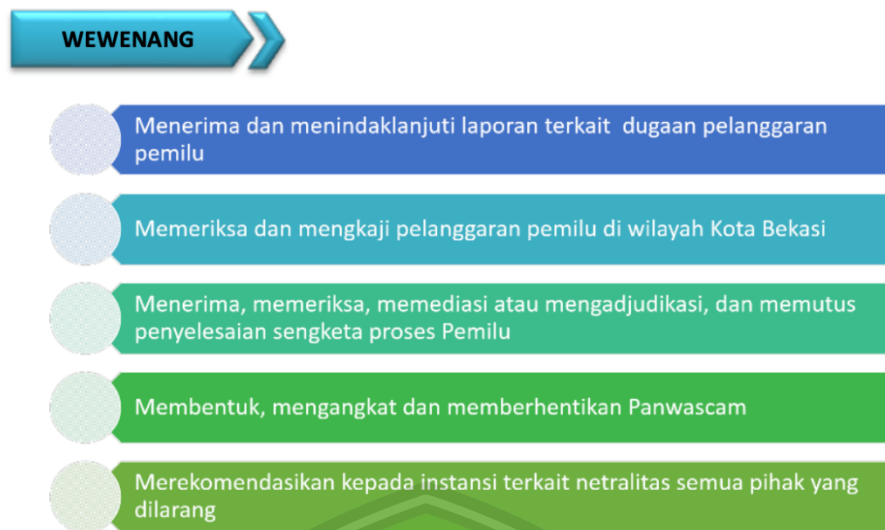
Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, penulis ingin menganalisis mengenai Kedudukan dan Kewenangan BAWASLU kabupaten/kota dalam penanganan

pelanggaran administrasi dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu di Kota Bekasi pada tahun 2019. Bawaslu Kota Bekasi merupakan lembaga Penyelenggara Pemilu yang memiliki tugas, wewenang dan kewajiban mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kota Bekasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.



Gambar 1.1. Tugas BAWASLU (sumber: Bawaslu Kota Bekasi 2019)

Gambar 1.1 menyajikan daftar tugas BAWASLU yaitu: (i) tugas pengawasan mencakup mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota mulai tahapan pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap sampai proses penetapan hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD kabupaten/kota serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Mencegah praktek politik uang dan mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye; (ii) tugas penindakan dilakukan terhadap pelanggaran pemilu yang mencakup pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu, kode etik penyelenggara pemilu dan Sengketa proses pemilu. Di samping itu, Bawaslu Kota Bekasi juga (iii) bertugas mengelola, memelihara dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

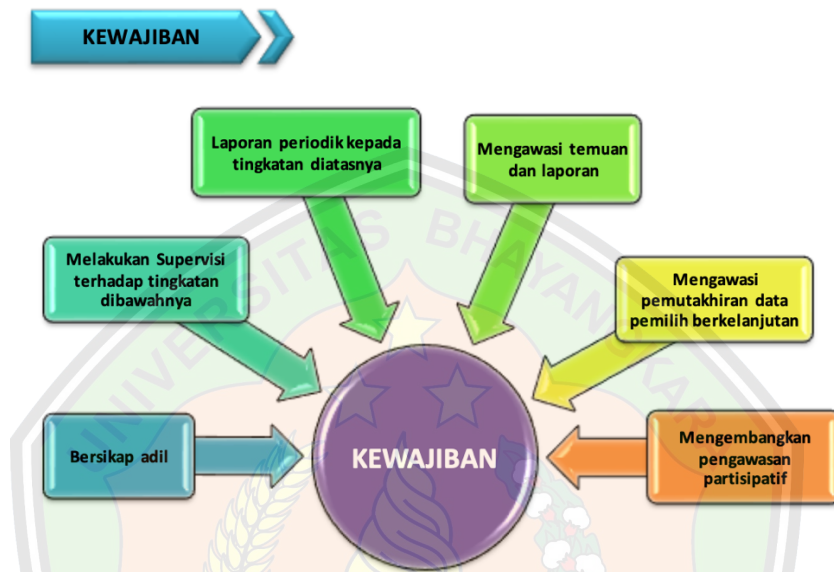


Gambar 1.2. Wewenang BAWASLU (sumber: Bawaslu Kota Bekasi 2019)

Gambar 1.2 menyajikan daftar wewenang BAWASLU dalam menjalankan tugasnya. BAWASLU Kabupaten/Kota dibekali wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 103 UU No.7/2017 tentang Pemilihan Umum yang meliputi: menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran pemilu; memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya, kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang- Undang ini; menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota; merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye (sebagaimana diatur dalam Undang- Undang 7 tahun 2017); serta membentuk Panwaslu kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu kecamatan dengan memperhatikan masukan BAWASLU Provinsi.

Pada gambar 1.3 menyajikan daftar kewajiban BAWASLU dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. BAWASLU Kabupaten/Kota memiliki kewajiban untuk: bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang; melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilu pada tingkatan dibawahnya; menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik berdasarkan kebutuhan; mengawasi temuan dan laporan

kepada BAWASLU Provinsi berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilu ditingkat kabupaten/kota; mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan mengembangkan pengawasan Pemilu partisipatif.



Gambar 1.3. Kewajiban BAWASLU (sumber: Bawaslu Kota Bekasi 2019)

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang Masalah tersebut, terdapat beberapa hal yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya adalah:

1. Bagaimana Kedudukan dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Kota Bekasi dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu?
2. Bagaimana penanganan pelanggaran administrasi Pemilu oleh BAWASLU di tingkat Kota dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Dari uraian permasalahan di atas, maka tujuan diadakannya penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Kedudukan dan Kewenangan BAWASLU Kabupaten/Kota dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu.
2. Untuk menganalisis penanganan pelanggaran administrasi Pemilu oleh BAWASLU di tingkat Kabupaten/Kota dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu.

1.3.2. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretis

Hadirnya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemikiran ilmu hukum, dalam hal ini pada kajian Hukum Tata Negara yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan BAWASLU Kota Bekasi dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi berupa masukan yang bersifat reflektif dan evaluatif bagi lembaga penyelenggara Pemilu dalam hal ini BAWASLU, serta bagi pemerintah dan DPR sebagai pembentuk undang-undang terkait kedudukan dan kewenangan BAWASLU Kota dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu.

1.4. Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis dan Kerangka Pemikiran

1.4.1. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual, penulis memberi batasan mengenai hal-hal yang akan dibahas dalam penelitian ini dan menggambarkan konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan konsep. Adapun konsep tersebut yaitu:

1. Kewenangan merupakan hak dan kekuasaan pemegang jabatan untuk memilih, mengambil sikap, atau Tindakan tertentu dalam melaksanakan tugas, dan mempunyai peranan sebagai penyeimbang terhadap tanggung jawab, guna mendukung berhasilnya pelaksanaan tugas
2. Pemilihan umum atau disingkat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

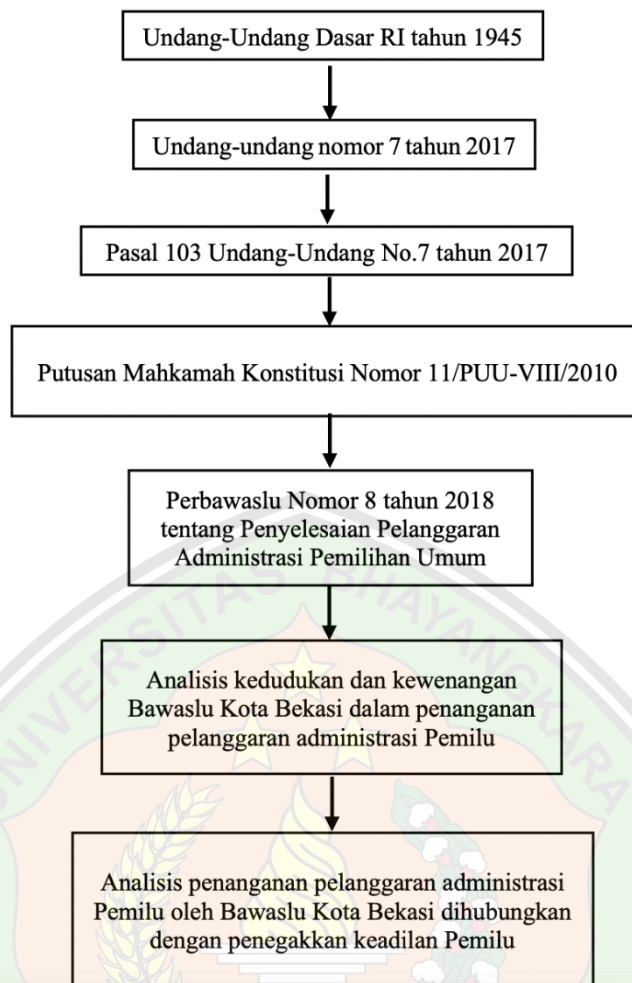
3. Badan Pengawas Pemilu disingkat BAWASLU merupakan Lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pelanggaran menurut KBBI adalah perbuatan/perkara tindak pidana yang lebih ringan daripada kejahatan.
5. Pelanggaran Administratif Pemilu adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

1.4.2. Kerangka Teoretis

Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu, teori demokrasi, dan teori keadilan dan teori kewenangan. Teori-teori tersebut dijadikan sebagai pisau analisis dalam membahas kedudukan dan kewenangan BAWASLU dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu. Ada pun klasifikasi teori tersebut yakni, teori demokrasi dijadikan sebagai *Grand Theory*, teori keadilan Pemilu dijadikan sebagai *Middle Theory* dan teori kewenangan dijadikan sebagai *Applied Theory*.

1.4.3. Kerangka Pemikiran

Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu, teori demokrasi, teori keadilan dan teori kewenangan. Teori-teori tersebut dijadikan sebagai pisau analisis dalam membahas kedudukan dan kewenangan BAWASLU dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu. Alur berfikir dari tiga teori tersebut digambarkan dalam kerangka pemikiran dalam penelitian ini yang disajikan pada gambar 1. Fokus dari penelitian ini adalah Kedudukan dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dalam penanganan pelanggaran administrasi dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu.



Gambar 1.4. Kerangka pemikiran

1.5. Penelitian Terdahulu

Sebagai upaya dalam menghindari kesamaan penelitian dengan penelitian- penelitian lainnya dalam konteks kajian teoritik dan kepustakaan, penulis melakukan penelusuran atas penelitian sejenis dan memetakan objek masalah yang diangkat dalam berbagai penelitian sejenis tersebut. Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan, terdapat beberapa hasil penelitian terdahulu yang disajikan pada tabel 1.1.

Tabel 1.1. Penelitian terdahulu

No	Judul, Penulis, Tahun	Penjelasan
1.	Tinjauan Yuridis Kewenangan Quasi Peradilan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penyelesaian sengketa proses pemilu oleh BAWASLU DKI Jakarta, pertimbangan Majelis Adjudikasi BAWASLU DKI Jakarta dalam memutus sengketa proses pemilu dengan Nomor

	(Eko Wardaya, 2022)	Registrasi 004/REG.LG/DPRD/12.00/VIII/2018 melampaui kewenangan atribusinya dan melanggar asas Principle of Non-Misuse of Competence dalam Hukum Administrasi dengan mencampuradukkan kewenangan. Mengenai putusan yang telah dikeluarkan dalam sengketa Pemilu tersebut yang memiliki implikasi hukum terhadap para pihak, putusan BAWASLU DKI Jakarta tersebut dianggap tetap sah kendati tidak ditindaklanjuti oleh KPU DKI Jakarta sebagaimana UU Pemilu perintahkan yang pada akhirnya memperlihatkan lemahnya kekuatan eksekutorial putusan BAWASLU.
2.	Peran Badan Pengawas Pemilu Provinsi Nusa Tenggara Barat Dalam Menangani Pelanggaran Administrasi Pada Pemilihan Umum Tahun 2019. (Endah Maharani, 2020)	Faktor-faktor yang memengaruhi pengawasan Provinsi NTB dalam aspek menangani pelanggaran administrasi Pemilu BAWASLU NTB dapat dilihat dari 2 aspek yaitu faktor penghambat dari dalam organisasi masih kurangnya SDM dan kurangnya pengawas pemilu dan penghambat dari luar organisasi kurangnya kesadaran masyarakat ikut serta dan ambil andil dalam melakukan pengawasan dan pelaporan jika ditemukan pelanggaran pada pemilu, kesalahan atau penyimpangan anggota organisasi tidak terjadi pada BAWASLU dan pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu terjadi pada tiga pelanggaran menyangkut pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu dan pelanggaran hukum lainnya.
3.	Peran Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Dalam Penanganan Pelanggaran PILKADA Tahun 2020 Di Kota Makassar. (Hainidar, 2022)	Penanganan pelanggaran pada saat Pilkada 2020 di Kota Makassar, yaitu Penanganan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan berdasarkan data ada tiga pelanggaran kemudian terkait pelaksanaannya dalam situasi pandemi covid-19 juga ditemukan pelanggaran protokol kesehatan pelanggaran-pelanggaran tersebut telah ditangani sesuai prosedur yang ada, Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan berdasarkan data ada satu pelanggaran yang ditemukan di salah satu kecamatan di kota Makassar dan telah diteruskan ke PPK Kecamatan untuk ditindaklanjuti sesuai tingkatannya, dan Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan berdasarkan data ada 36 pelanggaran, terkait penanganannya ada 5 pelanggaran berhenti pada pembahasan pertama ini dikarenakan tidak terbukti lalu 30 pelanggaran berhenti pada pembahasan kedua

		ini dikarenakan tidak memiliki cukup bukti dan ada 1 pelanggaran berhenti pada pembahasan ketiga dikarenakan tersangka dan beberapa saksi kabur juga karena terkendala di waktu hingga berstatus SP 3.
4.	Analisis Pelanggaran Kampanye Pada Masa Tenang Ditinjau Dari Undang-Undang No.7 Pasal 278 Tahun 2017 Di BAWASLU Kota Jambi. (Elisa Indriyani, 2020)	Hasil yang dicapai dalam penelitian ini menunjukkan bahwa, (1) Peserta pemilu dilarang melakukan kampanye dalam bentuk apapun selama masa tenang sebagaimana yang tercantum pada pasal 24 ayat (4) Peraturan KPU tentang kampanye pemilu. (2) Upaya penertiban alat peraga kampanye partai politik yang melanggar aturan Komisi Pemilihan Umum Kota Jambi terkendala oleh keterbatasan tim atau petugas.
5.	Analisis Kewenangan BAWASLU Kabupaten/Kota Terhadap Penanganan Sengketa Proses Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Putusan BAWASLU Kabupaten Mamuju). (Maharani, 2022)	Hasil dari penelitian ini menunjukkan, (i) bahwa pertimbangan Majelis Musyawarah BAWASLU Mamuju dalam memutus sengketa proses pemilihan dengan Nomor Registrasi 001/PS.REG/76.7604/IX/2020 dikarenakan telah memenuhi syarat Formil dan Materil untuk diajukan pada sengketa proses pemilihan, namun menurut analisis penulis bahwa keterpenuhan syarat Formil dan materi dari Permohonan tersebut tidak sesuai dengan apa ada di dalam Peraturan BAWASLU No 2 Tahun 2020 dan Petunjuk Teknis yang ada; dan (ii) Mengenai putusan yang telah dikeluarkandalam sengketa tersebut tentunya ada implikasi hukum terhadap putusan tersebut, putusan tersebut dianggap tetap sah dan dapat dilaksanakan serta dapat dijadikan sebagai syarat untuk ke tingkat penyelesaian lebih tinggi jika terdapat pihak yang tidak puas dengan putusan BAWASLU tersebut.

Dari beberapa penelitian yang dijadikan referensi pada tabel 1 tersebut, penulis tidak menemukan kesamaan identik baik dari judul, rumusan masalah, hingga substansi yang ada di dalamnya secara menyeluruh. Penelitian yang sudah ada menjadi pembanding serta petunjuk bagi penulis untuk menelaah lebih lanjut mengenai pembahasan yang sedang diteliti. Dari penelitian-penelitian yang sudah ada tersebut persamaannya berada pada objek yang ditelitinya yaitu BAWASLU serta penanganan pelanggaran Pemilu. Pada penelitian yang dilakukan penulis lebih mengarah kepada analisis Kedudukan dan

Kewenangan BAWASLU Kota Bekasi dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu.

1.6. Metode Penelitian

Metodologi berasal dari kata *methodology* yang bermakna ilmu yang menerangkan metode-metode atau cara-cara. Metodologi adalah ilmu atau filosofi tentang proses dan aturan penelitian termasuk di dalamnya asumsi, nilai dan standar yang dipakai dalam proses penelitian serta teknik yang dipakai dalam mengumpulkan dan menganalisis data. Metodologi juga berfungsi menangkis segala kemungkinan kritik yang dihadapkan kepadanya sehingga penelitian dapat dijustifikasi sebagai penelitian (Rahmadi 2011).¹² Penelitian adalah terjemahan dari "*research*" yang terdiri dari kata *re* (mengulang) *search* (pencarian, pengejaran, penelusuran, penyelidikan atau penelitian) dengan demikian *research* dapat diartikan usaha berulang-ulang melakukan pencarian. Pencarian yang dilakukan dalam penelitian adalah pencarian informasi atau data yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah.¹³

Metode ilmiah ilmu hukum, metode penelitian hukum dan cara kerja Ilmu Hukum sebagai ilmu pengetahuan praktis-normologis memiliki karakteristik yang berbeda dari metode ilmiah, metode penelitian dan cara kerja cabang ilmu pengetahuan lain terutama ilmu-ilmu sosial. Ciri-ciri khas Ilmu Hukum mencerminkan sifat-hakikat Ilmu Hukum sebagai ilmu pengetahuan sui generis (ilmu pengetahuan unik) yang mengkaji norma-norma hukum positif untuk suatu tujuan praktis yakni menyelesaikan masalah (sengketa) hukum. Salah satu keunikan Ilmu Hukum sebagai ilmu pengetahuan berkenaan dengan karakteristik objek studi Ilmu Hukum. Objek studi Ilmu Hukum adalah norma-norma hukum positif sebagai produk manusia (produk budaya).¹⁴ (Sibuea, Hosnah, and Wijanarko 2021)

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis data yang digunakan merupakan jenis data yang bersifat kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan seperti peraturan perundang-undangan, catatan-catatan berupa

¹² Rahmadi, S.Ag., M.Pd.I. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Antasari Press Banjarmasin: ,2011, hlm. 59-89

¹³ ibid

¹⁴ Sibuea, Hotma P., dkk., *Karakteristik Ilmu Hukum dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2021, hlm. 222-223

ringkasan dari jurnal-jurnal ilmiah, buku-buku, dan pendapat para ahli yang tidak dinyatakan dalam notasi angka. Data itu selanjutnya disajikan dalam jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini yakni pendekatan yuridis normatif, tujuannya untuk menemukan kaidah hukum yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan BAWASLU Kabupaten/Kota dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu. Selain pendekatan penelitian yuridis normatif yang dijadikan pendekatan utama, penulis juga menggunakan beberapa pendekatan lainnya yakni:

1. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis dilakukan dengan melakukan kajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya.¹⁵ Sehingga dalam penelitian ini penulis akan mengkaji perkembangan peraturan perundangan yang terkait penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dihubungkan dengan penegakan keadilan Pemilu. Kemudian menganalisis bagaimana akibat dari perkembangan peraturan perundangan tersebut pada kedudukan dan kewenangan BAWASLU Kabupaten/Kota dalam upaya menegakkan keadilan Pemilu.

2. Pendekatan Filosofis (*Philosophical Approach*)

Pendekatan filsafat dengan sifatnya yang menyeluruh, mendasar dan spekulatif, maka akan mengupas bagaimana penegakan keadilan Pemilu secara mendalam. Dalam pendekatan filsafat ini meliputi kajian ontologis (ajaran tentang hakikat), teleologis (ajaran tentang tujuan), epistemologis (ajaran tentang pengetahuan), dan aksiologis (ajaran tentang nilai).¹⁶ Sehingga dengan pendekatan filsafat ini diharapkan akan didapat pemahaman yang mendalam terhadap penegakan keadilan Pemilu yang dilakukan melalui mekanisme penanganan pelanggaran administrasi.

¹⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju Media, 2016, hlm. 92.

¹⁶ Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2007, hlm 320.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Metode pengumpulan data untuk penelitian hukum normatif adalah dengan mengumpulkan data sekunder yaitu dengan meneliti data kepustakaan yang diperoleh dari berbagai sumber, yang jenis-jenisnya meliputi:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang meliputi sejumlah peraturan perundang-undangan. Yang berkaitan dengan analisis perkawinan anak di bawah umur dalam masa pandemi, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum;
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010
- d. Peraturan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif pemilihan umum;
- e. Laporan Kinerja Pengawas Pemilihan Umum Tahun 2019 Badan Pengawas Pemilu Kota Bekasi.¹⁷ (BAWASLU Kota Bekasi 2019)

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer antara literatur dan referensi, misalnya artikel- artikel ilmiah, buku-buku, dan bahan-bahan yang berhubungan dengan masalah hukum pemilu. Termasuk bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian adalah hasil karya ilmiah dari penulis sebelumnya yang berhubungan langsung dengan judul penelitian ini, berupa buku-buku, jurnal-jurnal dan dokumen-dokumen yang mengulas tentang penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum pelengkap dan sifatnya memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa hasil-hasil penelitian sebelumnya, majalah, surat kabar, Kamus

¹⁷ BAWASLU Kota Bekasi, *Buku Kinerja Pemilu 2019 BAWASLU Kota Bekasi*, 2019.

Besar Bahasa Indonesia (KBBI), serta pemanfaatan sumber dari internet dan sumber-sumber bacaan lainnya.

1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode pengumpulan bahan hukum normatif yaitu dengan mengumpulkan kajian pustaka yang berasal dari bahan hukum primer yaitu perundang-undangan serta putusan-putusan pengadilan dengan dikaitkan oleh bahan hukum sekunder dan tersier sehingga menjadi kesatuan dan diolah untuk dijadikan sebagai bahan penelitian.

1.6.5. Metode Analisa Bahan Hukum

Data penelitian diperoleh melalui studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian disusun secara sistematis akan diperoleh gambaran yang menyeluruh. Data tersebut disusun secara sistematis dan diklasifikasikan secara kualitatif dalam kategori tertentu, kemudian disusun untuk mempermudah penelitian.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, TEORI KEWENANGAN, DAN TEORI KEADILAN PEMILU

2.1. Teori Demokrasi

Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Demokrasi, Teori Keadilan dan Teori Kekuasaan yang digunakan sebagai alat analisis dalam mempertimbangkan posisi dan kewenangan BAWASLU dalam menangani pelanggaran penyelenggaraan pemilu. Ada juga klasifikasi teori-teori ini, yaitu teori demokrasi digunakan sebagai *grand theory*, teori keadilan pemilu digunakan sebagai teori tengah, dan teori otoritas digunakan sebagai teori terapan.

2.1.1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat, hal ini dimaknai dengan kedaulatan ada di tangan rakyat, atau kehendak rakyat dan menjadi faktor penentu dalam sistem pemerintahan negara.¹⁸ Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, kedaulatan rakyat menjadi konsep tertinggi dalam negara, di mana rakyat yang memegang hak kedaulatan atas negara. Salah satu bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni adanya pengakuan kepada rakyat untuk berperan secara aktif dalam menentukan wujud penyelenggaraan pemerintah tersebut.¹⁹ Selanjutnya definisi demokrasi lainnya yaitu suatu sistem di mana manajemen politik dilaksanakan dengan dilandasi oleh partisipasi dan pluralisme, di dalamnya terdapat mekanisme yang bersifat protektif untuk membatasi kekuasaan.²⁰

Pada umumnya konsep demokrasi yang diterapkan saat ini merupakan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Rakyat memberikan legitimasi atas penguasa yang kelak mewakilinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun dalam demokrasi perwakilan ini, masyarakat tidak kehilangan kedaulatannya. Rakyat masih dapat mengaktualisasikan

¹⁸ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, Bandung: Refika Aditama, 2020, hlm.90.

¹⁹ Berna S. Ermaya, *Peran Publik dalam Pengawasan dan Penindakan Pelanggaran, Kewenangan BAWASLU & Keadilan Pemilu Analisis Hukum & Evaluasi Pemilu 2019 di Jawa Barat*, Billy Adam Fisher (ed.), Bandung: BAWASLU Provinsi Jawa Barat, 2020, hlm.118.

²⁰ M. Lukman Edy, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia, Original Intent Undang-Undang Pemilu* Jakarta: RMBOOKS, 2017, hlm 4.

aspirasinya dalam *representation in ideas* meskipun sudah ada (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie 2010).²¹ Kemudian menurut teori demokrasi, demokrasi merupakan suatu sistem di mana manajemen politik dilaksanakan dengan dilandasi oleh partisipasi dan pluralisme, di dalamnya terdapat mekanisme yang bersifat protektif dan membatasi kekuasaan.²² Oleh sebab itu, konsep demokrasi itulah yang menjadi landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip kesamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang selanjutnya dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.²³ Berdasarkan teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, melainkan mesti bersama-sama.

Pada suatu negara yang demokratis, kedaulatan rakyat merupakan konsep tertinggi untuk memastikan kekuasaan harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan ini menjadi sangat fundamental dalam suatu negara yang berdemokrasi. Oleh karena itu, dibutuhkan rotasi secara berkala dan tertib untuk menghindarkan disharmoni dalam masyarakat.²⁴ Henry B. Mayo sebagaimana dikutip Uu Nurul Huda menyatakan bahwa demokrasi mesti menganut nilai-nilai berikut:²⁵

1. Penyelesaian sengketa dengan damai dan secara kelembagaan;
2. Adanya jaminan terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang sedang berubah;
3. Terselenggaranya pergantian pemimpin secara teratur;
4. Meminimalkan penggunaan kekerasan;
5. Mengakui adanya keanekaragaman masyarakat yang tercermin dalam perbedaan pendapat, kepentingan dan tingkah laku;
6. Adanya jaminan penegakan keadilan.

Berdasarkan nilai-nilai demokrasi yang diuraikan di atas, terdapat unsur jaminan penegakan keadilan, maka hal ini menjadi landasan konsep bagi lembaga BAWASLU untuk melakukan penanganan pelanggaran administrasi untuk menghadirkan rasa keadilan.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, *op.cit.*, hlm.119.

²² M.Lukman Edy, *loc.cit.*

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, *op.cit.*, hlm.58.

²⁴ Utang Rosidin, *op.cit.*, hlm.74.

²⁵ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm.91.

2.1.2. Model-Model Demokrasi

Sistem demokrasi hampir dipraktikkan di seluruh negara di dunia. Setiap negara memiliki ciri khas nama pada demokrasinya. Ini menandakan adanya berbagai variasi antar negara satu dengan lainnya. Sehingga menurut Bonger sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, sebab perbedaan itu berawal dari dua aspek yakni demokrasi dalam konteks material serta demokrasi dalam konteks formal.²⁶

Demokrasi material merupakan demokrasi yang di dalamnya terkandung falsafah atau paham yang dianut suatu bangsa. Sehingga antar negara satu dengan yang lain akan muncul perbedaan, dan nampak pula ada nama yang dilekatkan pada demokrasi. Terdapat demokrasi liberal yang dipraktikkan di negara-negara Barat, Demokrasi Sosialis, Demokrasi Sentralis, Demokrasi Rakyat, Demokrasi Terpimpin, dan Demokrasi Pancasila.²⁷

Terkait dengan hal tersebut, Samuel Huntington²⁸ menjelaskan model demokrasi berdasarkan prinsip ideologi, yaitu:

1) Demokrasi Liberal

Demokrasi yang didasarkan pada hak individu warga negara berarti bahwa dalam demokrasi ini individu memiliki supremasi. Pemerintah dilarang berpartisipasi dalam kehidupan publik, menyiratkan bahwa kekuasaan pemerintah terbatas. Demokrasi liberal disebut juga demokrasi konstitusional, yang kekuasaannya hanya dibatasi oleh konstitusi.

2) Demokrasi komunis

Demokrasi didasarkan pada hak pemerintahan negara, yang berarti bahwa negara memiliki posisi dominan dalam demokrasi. Demokrasi komunis adalah kebalikan dari demokrasi liberal. Kekuasaan tertinggi adalah milik penguasa tertinggi, kekuasaan pemerintahan tidak terbatas. Kekuasaan pemerintah tidak terbatas dan bersifat totaliter, sehingga hak individu tidak mempengaruhi kehendak pemerintah.

3) Demokrasi Pancasila

²⁶ Sri Soemantri, *op.cit*, hlm.337.

²⁷ *ibid.*338.

²⁸ Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 1997, hlm. 23.

Model demokrasi yang dipraktikkan di Indonesia ini adalah model demokrasi yang berlandaskan pada falsafah Pancasila.

Selanjutnya aspek Demokrasi formal. Demokrasi formal dipandang dari kesejarahan yang mengalami perkembangan, yakni demokrasi langsung yang dipraktikkan di negara-negara Yunani Kuno berkembang menjadi demokrasi tidak langsung sebagaimana yang dipraktikkan di banyak negara. Demokrasi tidak langsung dapat juga diistilahkan dengan demokrasi perwakilan.²⁹

Lebih lanjut Uu Nurul Huda³⁰ menguraikan model demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat yakni:

1) Demokrasi Langsung

Model ini dapat diartikan sebagai pemahaman demokrasi yang melibatkan setiap warga negara dalam pembuatan kebijakan dan undang-undang publik.

2) Demokrasi Tidak Langsung

Model ini dapat diartikan sebagai pemahaman tentang demokrasi berdasarkan sistem perwakilan. Demokrasi diwujudkan melalui pemilu.

Model demokrasi berdasarkan penerapannya di negara-negara di dunia yaitu:³¹

1) Demokrasi Parlementer

Yakni demokrasi yang meletakkan kedudukan legislatif lebih tinggi daripada cabang eksekutif. Kepala pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri. Perdana Menteri beserta kabinetnya diangkat dan diberhentikan oleh parlemen. Presiden dalam demokrasi parlementer menjabat sebagai kepala negara.

2) Demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan

Model ini sepenuhnya diselenggarakan oleh Amerika Serikat. Di mana legislatif dijabat oleh anggota kongres, sedangkan cabang eksekutif dijabat oleh Presiden serta kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung.

3) Demokrasi melalui referendum

²⁹ *ibid.*

³⁰ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia, op.cit*, hlm.93

³¹ *ibid.*

Ciri khas pada model ini adalah pengawasan dilakukan oleh rakyat dengan cara referendum. Di mana sistem referendum menunjukkan suatu sistem pengawasan langsung oleh rakyat.

Kemudian David Bentham menjelaskan model demokrasi berdasarkan wewenang dan hubungan antar alat kelengkapan negara, yaitu:³²

- a. Sistem parlementer Demokrasi dengan ciri-ciri pemerintahan parlementer:
 1. Parlemen lebih kuat dari pemerintah;
 2. Menteri bertanggung jawab kepada DPR;
 3. Program politik pemerintah disesuaikan dengan tujuan politik para wakil rakyat.
 4. Kedudukan kepala negara sebagai simbol;
 5. Tidak dapat diganggu gugat.
- b. Demokrasi adalah sistem pemisahan/kekuasaan (dari presiden), yang ditandai dengan:
 1. Sebagai kepala negara adalah Presiden;
 2. Kekuasaan eksekutif Presiden dijalankan atas dasar kedaulatan yang dipilih oleh rakyat dan oleh badan perwakilan;
 3. Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan menteri;
 4. Menteri tidak bertanggung jawab kepada Parlemen tetapi kepada Presiden.
 5. Presiden dan DPR berkedudukan sama sebagai lembaga negara dan tidak dapat saling membubarkan.

Menurut Sorensen³³ model demokrasi jika dipandang dari dari titik fokus perhatiannya dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Demokrasi Formal (Demokrasi Liberal)

Demokrasi formal mengedepankan kesetaraan di bidang politik tanpa upaya mengurangi atau menghilangkan perbedaan antar manusia di bidang ekonomi. Dalam sistem demokrasi seperti itu, diasumsikan bahwa setiap orang memiliki kualifikasi dan hak yang sama. Namun karena kesamaan itu, penerapan prinsip perjuangan bebas dalam bisnis memperlebar jurang antara si kaya dan si miskin, sekaligus mengabaikan kepentingan umum. Demokrasi formal/liberal sering disebut sebagai

³² David Bentham, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2000, hlm.23-24.

³³ George Sorensen, *op.cit*, hlm.43.

demokrasi Barat karena umum dipraktikkan di negara-negara Barat. Komunis bahkan menyebutnya demokrasi kapitalis, karena dalam praktiknya kapitalis selalu mendapatkan pengaruh uang (kebijakan moneter), yang menguasai opini publik (public opinion).

2) Demokrasi Material (Demokrasi Rakyat)

Demokrasi material menitikberatkan pada upaya menghilangkan ketimpangan ekonomi, sehingga kesetaraan di bidang politik tidak banyak mendapat perhatian bahkan dapat dengan mudah dihilangkan. Untuk mengurangi perbedaan di bidang ekonomi, partai penguasa sebagai wakil kekuasaan negara menjadikan segala sesuatu milik negara. Hak milik pribadi tidak diakui. Karena persamaan ekonomi, kebebasan dan hak asasi manusia diabaikan dalam bidang politik. Demokrasi material mengarah pada pemerkosaan mental dan spiritual. Demokrasi ini sering disebut sebagai Demokrasi Timur karena dibentuk di negara-negara sosialis/komunis di Timur.

3) Demokrasi Gabungan

Model ini memanfaatkan demokrasi formal dan material serta membuang aspek-aspek buruknya. Kesetaraan dan hak semua orang tetap diakui, tetapi pembatasan diperlukan untuk memastikan kesejahteraan semua orang. Pelaksanaan demokrasi tergantung pada ideologi masing-masing negara, selama tidak ada kecenderungan yang jelas ke arah demokrasi liberal atau demokrasi rakyat. Dalam bentuknya yang ideal, doktrin tersebut menyatakan kebebasan dan persamaan bagi semua warga negara-bangsa untuk membentuk kehidupan politik dan ekonomi sesuai dengan kemungkinannya. Kebebasan berpikir, berbicara dan berserikat, sehingga tidak ada hambatan bagi pengembangan kemampuan manusia seutuhnya. Demokrasi dipandang sebagai penangkal yang efektif terhadap nepotisme kekuasaan tirani yang lazim di lembaga-lembaga politik sebelumnya seperti monarki, aristokrasi, dan oligarki.

Pada konteks model demokrasi, David Held mengklasifikasi pada beberapa jenis, yaitu:³⁴

1) Demokrasi Klasik ,

³⁴ Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm.208.

Warga negara semestinya mendapatkan kesetaraan dalam politik sehingga mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.

2) Republikanisme Protektif

Partisipasi politik menjadi atmosfer penting bagi kebebasan pribadi. Jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.

3) Republikanisme

Warga negara mesti mendapatkan persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pun yang dapat jadi penguasa bagi yang lain, dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.

4) Demokrasi Protektif

Warga negara memerlukan proteksi dari para pemimpin, begitu pula dari sesama warga negara untuk memastikan bahwa mereka yang dipimpin menjalankan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan secara utuh.

5) Demokrasi Developmental

Keikutsertaan warga negara dalam kehidupan politik sangat dibutuhkan, yakni tidak hanya demi perlindungan kepentingan orang-perorang, melainkan juga demi pembentukan rakyat yang literat, mengabdikan, dan berkembang. Keterlibatan politik sangat urgen bagi peningkatan kapasitas individu.

2.1.3. Hubungan Demokrasi dan Pemilu

Salah satu sarana dalam menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan adalah dengan menyelenggarakan Pemilu. Pemilu merupakan proses memilih orang untuk mengisi jabatan politik tertentu. Jabatan tersebut bervariasi mulai dari Presiden, wakil rakyat di berbagai tingkatan, hingga Kepala Desa. Pemilu diartikan sebagai salah satu upaya untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tanpa paksaan) yakni hanya dengan melakukan retorika, *public relations*, komunikasi massa, lobi dan lain sebagainya.³⁵

³⁵ Fajlurrahman Jurdi, *op.cit*, hlm.1

G.J. Wolhoff³⁶ sebagaimana dikutip Fajlurrahman Jurdi, mendefinisikan Pemilu dengan mengawalnya dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Oleh karena itu, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidaklangsung.

Pada praktik demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, Wolhoff menyatakan rakyat memilih berdasarkan salah satu sistem pemilihan untuk wakil-wakilnya agar dapat melaksanakan atau ikut serta dalam pemerintahan atas nama rakyat. Sehingga dapat dimengerti maksud Wolhoff, bahwa Pemilu merupakan mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk menentukan wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan, di mana wakil rakyat tersebut menjalankan amanat pemerintahan berdasar mandat dari rakyat, oleh karena itu tidak memungkinkan jika seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan.

Ramlan Surbakti³⁷ menjelaskan Pemilu sebagai sebuah alat yang dirumuskan sebagai:

- 1) Suatu mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat;
- 2) Mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elit, secara periodik dan tertib;
- 3) Mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.

Selanjutnya, Pemilu menurut Ramlan Surbakti³⁸ disebut sebagai suatu instrument. Instrumen dapat berarti alat atau fasilitas untuk menuju ke satu tujuan. Di mana Ramlan membagi menjadi 3 (tiga) tujuan, di mana ketiga hal tersebut adalah untuk mewujudkan

³⁶ *ibid*

³⁷ Ramlan Surbakti, dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008, hlm.32.

³⁸ Ramlan Surbakti, dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008, hlm.32

pemerintahan yang demokratis, beradab, dan yang pasti adalah pembatasan kekuasaan secara berkala. Oleh karena itu, ditegaskan kembali Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.

Menurut Jimly Asshiddiqie³⁹, Pemilu merupakan cara yang dilaksanakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Jimly mengawali dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut *representative democracy*. Di dalam praktiknya, yang menjalankan daulat rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen. Mereka bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara kerja pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka pendek. Oleh karena itu, agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yakni melalui Pemilu.

Selanjutnya Dahlan Thaib⁴⁰, menyatakan Pemilu sebagai suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Sehingga dapat dipahami Pemilu menjadi kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Adnan Buyung Nasution⁴¹ mendefinisikan Pemilu sebagai upaya untuk memilih wakil di parlemen, di mana wakil rakyat itu dapat mengontrol pemerintah. Diharapkan dapat terjadi proses *check and balances* yang baik, apabila Pemilu terselenggara dengan parameter jujur dan adil.

Syamsuddin Haris⁴² memandang Pemilu sebagai aktivitas politik di mana Pemilu merupakan lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan. Sebagai aktivitas, maka Pemilu itu dinamis sehingga dapat juga dikatakan sebagai kegiatan praktis untuk membentuk suatu pemerintahan.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm.414.

⁴⁰ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2004, hlm.6.

⁴¹ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme; Tata Negara*, Jakarta: Kata Penerbit, 2007, hlm.191-192.

⁴² Syamsuddin Haris, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004, hlm.6.

Indra Pahlevi⁴³ menjelaskan bahwa terdapat dua pemahaman dasar tentang kePemiluan, yaitu *electoral process* dan *electoral laws*. Electoral process diartikan sebagai mekanisme yang dijalankan dalam Pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara penghitungan dan penentuan hasil, dan sebagainya yang bersifat teknis penyelenggaraan Pemilu sebagai sebuah proses.

Rush Michael dan Althoff Phillip⁴⁴ berpendapat bahwa Pemilu sebagai salah satu sarana dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berdasarkan atas demokrasi perwakilan. Sehingga Pemilu dapat dimaknai sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian kepada orang partai yang dipercayai. Pemilu pada hakikatnya sebagai proses demokrasi untuk memilih sejumlah pemimpin dan wakil rakyat.

Harris G. Warren⁴⁵ sebagaimana dikutip Harianto, menjelaskan Pemilu sebagai kehendak warga untuk memilih pejabat yang akan memerintah dan yang akan memutuskan kepentingan mereka. Rakyat akan memutuskan ke mana hak mereka akan disalurkan untuk memilih pejabat yang akan memerintahnya.

Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi⁴⁶ dalam Fajlurrahman Jurdi memberikan pendapat yang berbeda, Pemilu harus dipahami sebagai pemilihan oleh dan untuk rakyat yang diperintah, bukan rakyat yang berdaulat. Ini berasal dari sudut pandang bahwa Pemilu dilakukan oleh rakyat untuk memberikan kekuasaan pada pemimpin yang mereka percaya.

Black's Law Dictionary⁴⁷ sebagaimana dikutip Fajlurrahman Jurdi mendefinisikan Pemilu sebagai adanya pemilihan demi memilih pejabat yang tergolong sebagai pejabat publik. Pemilihan itu dibagi menjadi dua bagian, pertama untuk memilih pejabat pusat dan daerah. Kemudian Pemilu dari sisi tujuan dapat dikategorikan sebagai upaya pergantian pejabat yang telah habis masa jabatannya secara penuh maupun yang sebelum berakhir masa jabatannya.

Robert Dahl⁴⁸ menjelaskan bahwa Pemilu merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern. Pemilu dewasa ini

⁴³ Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia antara Proporsional dan Mayoritarian*, Jakarta: Azza Grafika, 2004, hlm.6.

⁴⁴ Rush Michael dan Althoff Phillip, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Rajawali Press, 1997, hlm.129.

⁴⁵ Harris G. Warren dalam Harianto, *Partai Politik untuk Tujuan Umum*, Yogyakarta: Liberty, 1998, hlm.81.

⁴⁶ A. Hamid S. Attamimi dalam Fajlurrahman Jurdi, *op.cit*, hlm.6.

⁴⁷ *ibid*, hlm.7.

⁴⁸ Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004, hlm.6.

menjadi suatu parameter dalam mengukur demokratis tidaknya suatu negara, bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalam sistem itu dipilih melalui Pemilu yang adil, jujur dan berkala. Pemilu memfasilitasi sirkulasi elit, baik antara elit yang satu dengan yang lainnya, maupun pergantian dari kelas elit yang lebih rendah yang kemudian naik ke kelas elit yang lebih tinggi. Sirkulasi ini akan berjalan dengan sukses dan tanpa kekerasan jika Pemilu diadakan dengan adil dan demokratis.

David Bentham⁴⁹ memberikan beberapa parameter demokrasi, yaitu

- 1) Pembentukan pemerintahan melalui Pemilu;
- 2) Sistem pertanggungjawaban pemerintah;
- 3) Pengaturan atas sistem dan distribusi kekuasaan negara;
- 4) Pengawasan oleh rakyat.

Selanjutnya Ginsberg⁵⁰ memaparkan fungsi legitimasi politik merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh Pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadis dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional.

Setidaknya terdapat tiga alasan mengapa Pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, yakni:⁵¹

- 1) Melalui Pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat;
- 2) Melalui Pemilu, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Tak mengherankan apabila menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, Pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama memperkecil tingkat oposisi terhadapnya; dan
- 3) Di dunia modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya.

⁴⁹ David Bentham, *op.cit*, hlm.88.

⁵⁰ Robert Dahl, *op.cit*, hlm.40.

⁵¹ Robert Dahl, *op.cit*, hlm.45.

2.2. Teori Keadilan Pemilu

2.2.1. Konsep Keadilan

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan arti adil sebagai sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak.

Akhmad Mujahidin dalam Fajlurrahman Jurdi menyatakan Islam mendefinisikan adil sebagai tindakan tidak menzalimi dan tidak dizalimi. Tanpa keadilan, manusia akan terkotak-kotak dalam berbagai golongan. Golongan satu akan menzalimi yang lain, sehingga terjadi eksploitasi manusia atas manusia.

Plato memberikan kualifikasi mengenai keadilan dalam 3 (tiga) hal, yaitu:

- 1) Suatu karakteristik atau sifat yang diberikan secara alami dalam diri tiap individu manusia;
- 2) Pada kondisi itu, keadilan memungkinkan orang menata serta memberi batasan;
- 3) Keadilan merupakan hal yang memungkinkan masyarakat menjalankan kodrat kemanusiannya dalam cara-cara yang utuh dan semestinya.

Selanjutnya murid Plato, Aristoteles memilah keadilan ke dalam dua hal, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Di mana keadilan distributif bertumpu pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama dapat diperoleh masyarakat. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat. Keadilan korektif berhubungan dengan perbaikan terhadap sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran terjadi atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan. Bagaimanapun, suatu ketidakadilan akan menimbulkan terganggunya kesetaraan yang sudah mapan atau telah terbentuk. Tugas keadilan korektif adalah untuk membangun kembali kesetaraan itu.

Hans Kelsen mengungkapkan keadilan sebagai kebahagiaan yang tidak bisa ditemukan sebagai seorang individu, sehingga kebahagiaan itu mesti dicari dalam masyarakat. Selengkapnya Kelsen mengemukakan:

*The longing for justice, considered psychologically is the eternal longing of man for happiness, which he cannot find as an individual and therefore seeks in society. Social happiness is called "justice".*⁵²

John Borden Rawls mengutarakan sebuah teori keadilan di mana kunci dari teori keadilan itu adalah keadilan sebagai *fairness (justice as fairness)*.⁵³ Dalam keadilan sebagai *fairness*, posisi kesetaraan asali ini berkaitan dengan kondisi alam dalam teori tradisional kontrak sosial. Posisi asali (*original position*) ini tentu tak dianggap sebagai suatu kondisi historis, apalagi dianggap sebagai kondisi primitif kebudayaan. Posisi asali ini diposisikan sebagai situasi hipotetis yang dicirikan mengarah pada konsepsi keadilan tertentu. Rawls mengasumsikan bahwa pihak-pihak dalam posisi asali tidak mengetahui konsepsi mereka tentang kebaikan atau kecenderungan psikologis mereka (*veil of ignorance*).⁵⁴

Prinsip-prinsip keadilan dipilih dalam keadaan tanpa pengetahuan. Hal ini menurut Rawls untuk memastikan bahwa tak seorang pun diuntungkan atau dirugikan dalam prinsip-prinsip dengan hasil peluang natural atau kontingensi situasi sosial. Karena semuanya sama-sama disituasikan dan tak seorang pun mampu merancang prinsip-prinsip yang mendukung kondisi khususnya, prinsip keadilan merupakan hasil persetujuan dan tawar-menawar yang *fair*. Karena dengan adanya situasi posisi asali, relasi semua orang akan simetri, maka situasi awal ini adalah *fair* antar individu sebagai persona moral, yakni sebagai makhluk rasional dengan tujuan dan kemampuan mereka mengenali rasa keadilan. Posisi asali ini dapat dikatakan sebagai *status quo* awal yang pas, sehingga persetujuan fundamental yang dicapai di dalamnya adalah *fair*. Hal ini menjelaskan kepatutan istilah '*justice as fairness*' di mana ia mengungkapkan gagasan bahwa prinsip-prinsip keadilan disepakati dalam situasi ideal yang *fair*. Istilah ini tidak berarti bahwa konsep keadilan dan *fairness* sama, lebih dari ungkapan "puisi sebagai metafora" berarti bahwa konsep puisi dan metafora adalah sama.⁵⁵

⁵² Hans Kelsen dalam Yusup Kurnia, "Keadilan dalam Penegakan Pelanggaran Etika Penyelenggara Pemilu," *Jurnal Keadilan Pemilu*, 2, 2020, hlm.102.

⁵³ John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019, hlm.13.

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ *ibid.*

Rawls menyatakan keadilan sebagai *fairness* dapat diawali dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Sehingga setelah memilih konsepsi keadilan, dapat dianggap masyarakat telah memilih suatu konstitusi dan undang-undang untuk menegakkan hukum, kesemuanya sesuai dengan prinsip keadilan sebelumnya. Selain itu, dengan mengasumsikan bahwa posisi asali menentukan seperangkat prinsip (yakni bahwa konsepsi tertentu tentang keadilan akan dipilih), maka benar bahwa kapanpun lembaga-lembaga sosial memasukkan prinsip-prinsip tersebut mereka yang terlibat bisa saling mengatakan bahwa terdapat kerjasama dalam kerangka yang akan disepakati jika tercapai kondisi bebas dan setara dan hubungan satu sama lainnya adalah *fair*. Pengakuan umum atas fakta ini akan memberikan dasar bagi penerimaan publik atas prinsip-prinsip keadilan yang berhubungan.⁵⁶

Menurut Rawls, setiap orang mendapati dirinya terlahir dalam posisi tertentu di masyarakat tertentu, dan sifat posisi tersebut secara material memengaruhi proses kehidupannya. Namun sebuah masyarakat yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan sebagai *fairness* menjadi dekat dengan suatu masyarakat skema sukarela, sebab hal ini memenuhi prinsip di mana orang-orang yang bebas dan setara dapat setuju di dalam situasi yang *fair*. Rawls menyatakan pada kondisi ini, para anggota masyarakat bersifat otonom dan kewajibannya dianggap sukarela.⁵⁷

Rawls menegaskan bahwa sejak awal keadilan sebagai *fairness*, layaknya seperti pandangan kontrak lainnya, di mana terdapat dua bagian penting, yakni:⁵⁸

- 1) Interpretasi atas situasi awal dan atas persoalan pilihan yang ada; dan
- 2) Seperangkat prinsip yang akan disepakati.

2.2.1. Konsep Keadilan Pemilu

Menurut John Rawls sebagaimana dikutip La Ode Muhammad, terdapat beberapa ide fundamental dalam teori keadilan, yakni: *Justice as Fairness*, utilitarianisme klasik,

⁵⁶ *ibid.* hlm. 14.

⁵⁷ *ibid.* hlm. 15.

⁵⁸ *ibid.* hlm. 17.

dua prinsip keadilan, landasan utama dua prinsip keadilan, kemanfaatan sebagai rasionalisme, rasa keadilan, dan manfaat keadilan.⁵⁹

Menurut teori keadilan John Rawls, beberapa konsep terkait keadilan tersebut diantaranya:⁶⁰ (1) Keadilan sebagai bentuk kejujuran, yang bersumber dari prinsip kebebasan, kesetaraan, dan kesempatan yang sama, serta prinsip perbedaan (*two principle of justices*), (2) Posisi asali dan tabir ketidaktahuan (*the original position and veil of ignorance*); (3) Ekuilibrium reflektif (*reflective equilibrium*), (4) Kesepakatan yang saling tumpang-tindih (*overlapping consensus*), dan (5) Nalar publik (*public reason*). Kunci dari teori keadilan dari Rawls yaitu prinsip yang disebut dengan '*justice as fairness*'.

Pada konsep *justice as fairness*, Rawls mengemukakan bahwa kesukarelaan segenap anggota masyarakat untuk menerima dan mematuhi ketentuan-ketentuan sosial yang ada hanya dimungkinkan ketika masyarakatnya tertata baik di mana keadilan sebagai *fairness* menjadi dasar bagi prinsip-prinsip pengaturan institusi-institusi yang ada di dalamnya.⁶¹ Atau dengan kata lain, dalam masyarakat yang disyaratkan oleh Rawls, yakni *well-ordered society*, '*justice as fairness*' kendatipun didasarkan pada kebebasan dan nurani individual, pada akhirnya akan diimpersonalisasikan dalam bentuk institusi-institusi yang adil.⁶²

Konsep keadilan Pemilu menjadi sebuah asas dalam pengaturan Pemilu yang mesti ada dan melandasi keberadaan norma tentang Pemilu.⁶³ Merujuk definisi keadilan Pemilu (*electoral justice*) IDEA, yakni kondisi berjalannya proses Pemilu sesuai aturan dan tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa dan pelanggaran Pemilu sesuai waktu yang ditentukan.⁶⁴

IDEA mencatat definisi *electoral justice* itu sebagai:⁶⁵

⁵⁹ La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomo Uke, "Teori Keadilan Kontemporer", *Jurnal Al-'Adl*, 10:1,2017, hlm.88.

⁶⁰ Pan Mohammad Faiz, *loc.cit*.

⁶¹ Iqbal Hasanuddin, "Keadilan Sosial:Telaah atas Filsafat Politik John Rawls", *REFLEKSI*, 17:2,2018, hlm.195.

⁶² Budiono Kusumo Hamidjojo, *loc.cit*.

⁶³ Dede Kania, "Problematika Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu" dalam *Kewenangan Bawaslu dan Keadilan Pemilu Analisis Hukum dan Evaluasi Pemilu 2019 di Jawa Barat*, Billy Adam Fisher (Ed), Bandung: Bawaslu Provinsi Jawa Barat, 2020, hlm.7.

⁶⁴ Yusup Kurnia, *op.cit*, hlm.9.

⁶⁵ Ayman Ayoub & Andrew Ellis (Ed), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: The International IDEA Handbook, 2010, hlm.1.

- 1) *for ensuring that each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with law (the constitution statute law, international instrument, and treaties, and all other provisions);*
- 2) *for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive and adjudication.*

Berdasar kerangka IDEA itu, keadilan Pemilu dapat diuraikan atas 3 (tiga) poin, yakni:⁶⁶

- 1) Pencegahan terhadap sengketa Pemilu;
- 2) Penyelesaian atas sengketa Pemilu; dan
- 3) Alternatif penyelesaian sengketa Pemilu di luar mekanisme yang ada.

Penyelesaian atas sengketa Pemilu terbagi ke dalam dua hal, yaitu:⁶⁷

- 1) Adanya koreksi terhadap kecurangan melalui suatu *electoral challenges*; dan
- 2) Hukuman bagi mereka yang melakukan kecurangan baik secara administratif maupun pidana.

Ramlan Surbakti mengemukakan terdapat 7 (tujuh) kriteria yang mesti dipenuhi untuk mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, yaitu:⁶⁸

- 1) Adanya kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan;
- 2) Kepastian hukum yang diformulasikan berlandaskan asas Pemilu yang demokratis;
- 3) Kompetisi yang bebas dan adil antar kandidat;
- 4) Keikutsertaan seluruh pemangku kepentingan dalam setiap rangkaian penyelenggaraan tahapan;
- 5) Lembaga penyelenggara Pemilu yang profesional, mandiri dan imparial;
- 6) Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara Pemilu;
- 7) Penyelesaian sengketa Pemilu yang adil dan tepat waktu.

⁶⁶ Yusup Kurnia, *loc. cit.*

⁶⁷ *ibid*, hlm.100.

⁶⁸ Didik Supriyanto dan Ramlan Surbakti, *Integritas Pemilu 2014, Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*, Jakarta: Kemitraan Partneship, 2014, hlm.35-36.

Tujuh kriteria di atas tidak hanya untuk mengukur Pemilu dari aspek regulasi dan tersedianya mekanisme keberatan, melainkan juga menyentuh dimensi kesetaraan antar warga negara dan kompetisi yang bebas dan adil. Kompetisi/persaingan yang bebas dan adil dalam Pemilu dimaknai sebagai suatu perlombaan di mana para kontestan berangkat dan bersaing dari titik tolak atau titik awal yang sama dan setara.⁶⁹

Konsep keadilan Pemilu lebih luas, tidak sekedar dalam kerangka penegakan hukum. Hal ini disebabkan dalam penyelenggaraan Pemilu, keadilan merupakan kata kunci yang mesti diperhatikan, dimulai dari penyusunan regulasi Pemilu, implementasi aturan kepemiluan oleh penyelenggara Pemilu, pemangku kepentingan, dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Dede Kania menegaskan keadilan Pemilu harus diletakkan sebagai faktor penting yang dapat mempengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Dengan kerangka hukum yang kuat dilandasi norma dan nilai yang dianut masyarakat, lalu kemudian diselenggarakan dengan memperhatikan asas keadilan, maka Pemilu akan dapat berlangsung dengan efektif, independen, dan imparial. Hal ini akan berimplikasi pada perwujudan keadilan, transparansi, akseptabilitas, serta kesetaraan dan kondisi inklusivitas akan tercapai. Namun sebaliknya, jika sistem penegakan hukum Pemilu tidak kokoh dan tidak dapat dijalankan dengan baik, maka kredibilitasnya akan berkurang dan mengakibatkan pemilih akan mempertanyakan partisipasi mereka dalam Pemilu dan bahkan akan muncul suatu penolakan atas hasil Pemilu. Dengan demikian, keadilan Pemilu menjadi elemen pokok dalam menjaga kredibilitas proses Pemilu.⁷⁰

Keadilan Pemilu menurut Dede Kania, harus mampu memberi jaminan atas hak setiap orang untuk mengajukan pengaduan apabila pihak yang bersangkutan merasa dirugikan akibat dilakukan atau tidak dilakukannya tindakan tertentu. Sehingga perlu diambil suatu langkah penyelesaian yang efektif di sebuah pengadilan yang tidak memihak (imparial) dalam rangka melindungi dan memulihkan hak pilih yang telah dilanggar.⁷¹

⁶⁹ *ibid.*

⁷⁰ Dede Kania, *op.cit.*, hlm.7-8.

⁷¹ *Ibid* .hlm.8.

Keadilan itu pada prinsipnya terdapat dalam segala proses memberi dan menerima yang bersifat timbal balik dan (Kusumohamidjojo 2016).⁷² Oleh karena itu dengan prinsip *justice as fairness*, diharapkan penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dapat menjadi sarana penegakan keadilan Pemilu bagi seluruh masyarakat. Berdasarkan ciri-ciri tersebut, maka dalam konteks penegakan keadilan Pemilu, rakyat wajib dilindungi haknya dalam mendapatkan keadilan, khususnya melalui mekanisme penanganan pelanggaran administrasi Pemilu oleh BAWASLU di jajaran kabupaten/kota.

2.2.2. Sistem Keadilan Pemilu

Sistem Keadilan Pemilu (*Electoral Justice System*) adalah sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, tata cara, dan keputusan terkait Pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak Pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (*Electoral Justice System*) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan akan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu yang bebas, adil, dan jujur.⁷³

Sistem keadilan Pemilu yang komprehensif dan efektif akan dapat dirancang dan diterapkan apabila seluruh siklus Pemilu diperhatikan. Siklus tersebut mencakup:⁷⁴

- 1) Fase Pra Pemilu;
- 2) Fase Pemilu; dan
- 3) Fase Pasca Pemilu.

Hal di atas sangat penting dikarenakan hampir seluruh aktivitas dalam tahapan Pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Jika sistem keadilan Pemilu tidak dilengkapi dengan kewenangan, sumber daya, dan sarana prasarana yang cukup untuk menangani sengketa secara efektif dan efisien sepanjang siklus Pemilu, maka tahapan Pemilu akan terganggu, dan pada akhirnya menyebabkan penolakan atas hasil Pemilu.⁷⁵

Pada setiap sistem keadilan Pemilu dibutuhkan suatu penetapan langkah-langkah tindakan guna mencegah atau menghindari terjadinya sengketa Pemilu serta membuat

⁷² Budiono Kusumo Hamidjojo, *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Bandung: Yrama Widya, 2016, hlm.268.

⁷³ Henriquez-Jesus Orozco, *Electoral Justice*, Stockholm: The International IDEA Handbook, 2010, hlm.1.

⁷⁴ Dede Kania, *loc.cit.*.

⁷⁵ *ibid.*

prosedur untuk memperbaiki kesalahan dan/atau menghukum pelaku pelanggaran. Pencegahan tidaklah serta merta dimaknai sebagai ketiadaan gugatan yang diajukan selama proses Pemilu. Pencegahan dapat diartikan adanya usaha mendorong seluruh pihak agar mengikuti ketentuan dan peraturan yang berlaku melalui:⁷⁶

- 1) Kerangka hukum yang sederhana, jelas dan konsisten;
- 2) Adanya budaya politik dan masyarakat yang mendorong perilaku demokratis serta taat hukum;
- 3) Badan dan anggota badan penyelenggara Pemilu dan penyelesaian sengketa Pemilu yang melaksanakan fungsinya secara independen, profesional, dan imparial; dan
- 4) Adanya pedoman tata laku Pemilu yang telah disepakati bersama sebelumnya.

Terkait dengan kerangka hukum yang dipersyaratkan agar dibuat sederhana, jelas, dan konsisten maka dengan bentuk kerangka hukum tersebut, sistem keadilan Pemilu dapat memberi jaminan adanya akses yang tepat guna terhadap keadilan Pemilu dan terdapat jaminan atas hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum yang tepat waktu oleh suatu badan penyelesaian sengketa Pemilu yang bersifat independen dan imparial.⁷⁷

Menurut Dede Kania, terdapat beberapa langkah dalam mencegah terjadinya sengketa Pemilu, yakni tindakan tersebut berasal dari sumber-sumber eksternal sistem keadilan Pemilu dan dari sumber-sumber di internal sistem keadilan Pemilu.

Tindakan yang bersumber dari eksternal sistem keadilan Pemilu untuk pencegahan sengketa Pemilu diantaranya:⁷⁸

- 1) Dengan merancang dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang-undangan yang tepat demi menciptakan pemerintahan yang demokratis dan representatif serta merancang dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang-undangan yang tepat untuk HAM;
- 2) Adanya pelibatan partai politik besar dan kelompok penting dalam masyarakat untuk merancang atau membenahi kerangka hukum Pemilu;
- 3) Dilakukan pengembangan budaya politik dan pendidikan kewargaan (contohnya prinsip dan nilai demokrasi, penghormatan terhadap supremasi hukum, dan HAM);

⁷⁶ *ibid*, hlm. 9.

⁷⁷ *ibid*, hlm. 10.

⁷⁸ *ibid*.

- 4) Dibangunnya sistem partai politik yang plural serta membangun demokrasi internal dalam partai politik;
- 5) Peningkatan inklusifitas jender dan kelompok minoritas dalam pemerintahan dan politik;
- 6) Penyiapan kondisi yang adil dan setara untuk pelaksanaan Pemilu (khususnya pada akses terhadap media dan pembiayaan);
- 7) Peningkatan peran masyarakat sipil, termasuk kapasitasnya dalam memantau semua tahapan dalam proses Pemilu;
- 8) Mendorong media, masyarakat sipil, pengamat Pemilu, dan partai politik untuk mengadopsi tata laku Pemilu;
- 9) Membentuk badan penyelenggara yang profesional, inklusif, dan jika memungkinkan, bersifat permanen, independen dan otonom;
- 10) Mengadopsi prosedur Pemilu yang tepat oleh lembaga penyelenggara Pemilu yang dibuka pada publik dan diikuti secara konsisten.

Selanjutnya dari sumber-sumber di internal sistem keadilan Pemilu dapat dilakukan hal sebagai berikut:⁷⁹

- 1) Merancang dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang-undangan yang tepat untuk menciptakan sistem keadilan Pemilu yang efektif dan mudah diakses;
- 2) Menunjuk anggota badan penyelenggara Pemilu dan badan penyelesaian sengketa Pemilu di tingkat tertinggi melalui konsensus oleh berbagai kekuatan politik yang aktif di masyarakat (wakil di parlemen);
- 3) Membangun badan penyelenggara Pemilu yang berkomitmen terhadap prinsip dan nilai demokrasi (khususnya terkait independensi dan imparialitas);
- 4) Peningkatan kapasitas lembaga penyelenggara Pemilu dan badan penyelesaian sengketa Pemilu untuk membuat keputusan secara transparan, menjelaskan keputusan tersebut, dan mendiseminasikannya;
- 5) Memfasilitasi pelatihan kePemiluan yang tepat untuk pegawai lembaga penyelenggara Pemilu dan badan penyelesaian sengketa Pemilu;

⁷⁹ *ibid*, hlm. 10-11.

- 6) Memastikan agar pegawai lembaga penyelenggara Pemilu dan badan penyelesaian sengketa Pemilu menaati tata laku Pemilu;
- 7) Peningkatan inklusifitas jender dan kelompok minoritas di dalam lembaga penyelenggara Pemilu dan badan penyelesaian sengketa Pemilu;
- 8) Mengambil langkah-langkah pengamanan pada tahap penerimaan, penghitungan, dan penjumlahan suara. Adanya pedoman tata laku Pemilu yang telah disepakati bersama sebelumnya.

2.3 Teori Kewenangan

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁸⁰

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan atau sistem hukum dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara. Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa).

Menurut Kamus Praktis Bahasa Indonesia, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.⁸¹

⁸⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1973, hlm. 192

⁸¹ Agus Salim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm 95.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁸² Hassan Shadhily, menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. Lebih lanjut, Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut: i) menentukan tugas bawahan tersebut; ii) penyerahan wewenang itu sendiri; dan iii) timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.⁸³ Dalam konteks pemerintahan, keabsahan tindakan aparatur pemerintahannya diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perihal kewenangan, dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut:

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁸⁴

⁸² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm. 154

⁸³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Gajah Mada Press University, 1999, hlm.17.10

⁸⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 29.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan oleh Indroharto, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁸⁵

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*the staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya.⁸⁶

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangannya hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari institusi.

⁸⁵ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1993, hlm. 90.

⁸⁶ Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 35.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D. Stout⁸⁷ adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (*institusi*) pemerintahan dalam melakukan perbuatannya (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar peraturan yang mengaturnya. Sedangkan kewenangan delegasi merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Adapun pada kewenangan mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).⁸⁸

Kata mandat mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum dapat dimaknai dengan pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab

⁸⁷ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 4.

⁸⁸ Uu Nurul Huda, *Penataan Pola Hubungan Kewenangan KPK dengan Polri dan Kejaksaan dalam Penegakkan Hukum Pemberantasan Korupsi Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Disertasi, Unpad, 2016, hlm. 107

sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

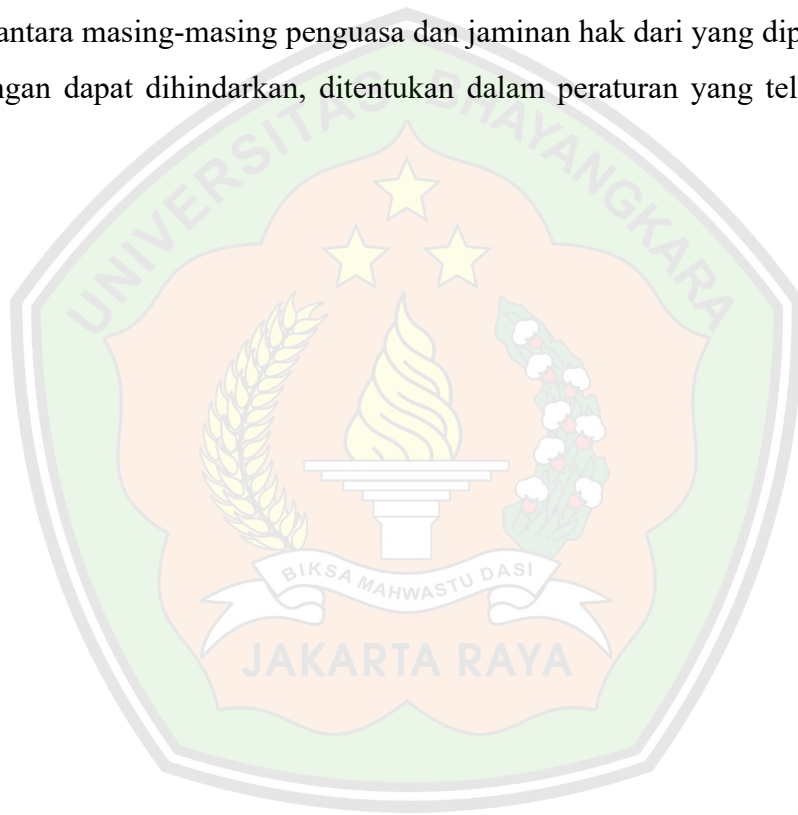
Berdasarkan uraian mengenai pelimpahan kewenangan atau wewenang di atas, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.⁸⁹

Berangkat dari model pelimpahan kewenangan atau wewenang di atas pula, dapat ditegaskan bahwa dasar kewenangan pemerintahan berdasarkan pada 2 (dua) hal. Kedua hal dimaksud, dikutip dari Lukman Hakim, yakni: asas legalitas dan kebijakan pemerintahan. Kedua dasar kewenangan sebagaimana dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut. *Pertama*, asas legalitas. Kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtsstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang.⁹⁰ Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi (*predictable*). Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian. *Kedua*, kebijakan pemerintahan. Pelaksanaan *bestuurzorg* oleh pemerintah tidak dapat lepas dari kebutuhan akan “kebijaksanaan bebas”, yaitu wewenang untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan suatu masalah genting atau mendesak dan belum ada ketentuannya dalam peraturan yang dikeluarkan oleh kekuasaan legislatif, yang dikenal dengan *Freies Ermessen*.

⁸⁹ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

⁹⁰ Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia: Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pasca Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 16-20

Freies Ermessen oleh pemerintah pada hakekatnya adalah melimpahkannya sebagian kekuasaan legislatif ke tangan badan pemerintah. Kekuasaan legislatif yang dipegang oleh badan perwakilan rakyat bersama badan pemerintah dipindahkan kepada tangan pemerintah saja. Mengenai hal ini E. Utrecht mengantarkan pendapat Lemaire, yang mengatakan bahwa *bestuur* itu tidak dapat diikat oleh suatu himpunan peraturan-peraturan yang telah dibuat, karena turut sertanya pemerintah dalam suatu pergaulan manusia yang berbelit-belit memerlukan suatu jalan yang tidak terikat, dan memerlukan kemerdekaan yang lebih luas. Sebelumnya tidak dapat diperkirakan bila dan dengan cara bagaimana pemerintah yang menjalankan *bestuur* itu harus bertindak. Hanya pembagian pekerjaan antara masing-masing penguasa dan jaminan hak dari yang diperintah, supaya penyimpangan dapat dihindarkan, ditentukan dalam peraturan yang telah dibuat lebih dahulu.⁹¹



⁹¹ Lihat dalam hasil penelitian Ni'matul Huda, dkk, *Rekonstruksi Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi* , Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia , hlm, 40-41.