

**LAPORAN HASIL ANALISIS DAN EVALUASI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP PERATURAN BADAN
PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TENTANG PENANGANAN PELANGGARAN
PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI,
SERTA WALI KOTA DAN WAKIL WALI KOTA**



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, Laporan Hasil Analisis dan Evaluasi terhadap Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) mengenai Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota ini dapat disusun dan diselesaikan dengan baik.

Pilkada merupakan pilar penting dalam sistem demokrasi lokal yang menjamin kedaulatan rakyat diwujudkan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam kerangka inilah, efektivitas penanganan pelanggaran dalam proses pemilihan kepala daerah menjadi aspek fundamental yang tidak hanya mendukung legitimasi hasil pemilu, tetapi juga menjaga integritas institusi penyelenggara dan kepercayaan publik terhadap demokrasi.

Laporan ini merupakan bagian dari komitmen Biro Hukum dan Humas Bawaslu dalam memberikan landasan analitis dan evaluatif terhadap keberlakuan, efektivitas, dan implementasi Peraturan Bawaslu yang mengatur mekanisme penanganan pelanggaran Pilkada. Evaluasi ini menjadi langkah strategis untuk menyelaraskan regulasi yang ada dengan perkembangan kebutuhan hukum, tantangan praktik di lapangan, dan harapan masyarakat. Dalam laporan ini disajikan berbagai kajian kritis atas dasar hukum yang melandasi pengaturan, ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pengawas pemilu dalam menangani pelanggaran, serta beberapa studi kasus aktual yang menunjukkan kompleksitas penegakan hukum pemilu di daerah. Melalui pendekatan evaluatif dan rekomendatif, kami berharap laporan ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi perbaikan regulasi serta peningkatan kapasitas kelembagaan Bawaslu dalam menjalankan tugas pengawasan secara independen, profesional, dan berintegritas.

Kami menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan laporan ini, khususnya tim penyusun di lingkungan Biro Hukum dan Humas, serta jajaran Bawaslu di tingkat pusat dan daerah yang telah memberikan masukan konstruktif dan data lapangan. Akhir kata, besar harapan kami agar laporan ini dapat menjadi rujukan yang bermanfaat dalam rangka pembaruan dan penguatan sistem pengawasan pemilu di Indonesia, khususnya dalam menghadapi penyelenggaraan Pilkada serentak yang semakin kompleks dan menuntut kesiapan regulasi yang adaptif.

Kepala Biro Hukum dan Humas

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....ii

DAFTAR ISIiii

LATAR BELAKANG1

DASAR HUKUM3

URGENSI DAN RUANG LINGKUP EVALUASI.....4

ANALISIS5

REKOMENDASI6

PENUTUP7

**LAPORAN HASIL ANALISIS DAN EVALUASI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP PERATURAN BADAN
PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TENTANG PENANGANAN PELANGGARAN
PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL
BUPATI, SERTA WALI KOTA DAN WAKIL WALI KOTA**

A. LATAR BELAKANG

Pemilihan kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, merupakan salah satu manifestasi penting dari sistem demokrasi di Indonesia. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (yang secara umum disebut sebagai Pilkada) adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpinnya secara langsung, bebas, dan rahasia. Proses pemilihan ini bukan sekadar prosedur teknokratis, melainkan juga menjadi instrumen utama untuk menjamin bahwa kepemimpinan di tingkat daerah bersumber dari mandat rakyat, serta memiliki legitimasi politik dan hukum yang kuat.

Seiring dengan pentingnya Pilkada dalam membentuk pemerintahan daerah yang demokratis dan akuntabel, maka kualitas pelaksanaannya harus dijaga secara ketat agar tetap berlangsung secara jujur, adil, dan bermartabat. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan Pilkada sering kali diwarnai oleh berbagai pelanggaran yang berpotensi mencederai prinsip-prinsip dasar demokrasi. Pelanggaran tersebut bisa terjadi dalam berbagai bentuk, seperti pelanggaran administratif, pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran etik oleh penyelenggara, hingga sengketa antar peserta dalam tahapan proses Pilkada. Kondisi ini menimbulkan tantangan serius dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemilu di tingkat daerah.

Pelanggaran dalam Pilkada bukan hanya berdampak terhadap hasil pemilu itu sendiri, tetapi juga terhadap kepercayaan publik terhadap proses demokrasi. Politik uang, penyalahgunaan kekuasaan, kampanye hitam, penyebaran informasi bohong (hoaks), hingga pelibatan aparatur sipil negara dan perangkat desa dalam kampanye, merupakan sebagian dari bentuk pelanggaran yang marak terjadi dan menjadi ancaman nyata bagi demokrasi yang sehat dan beretika. Terlebih lagi, dalam konteks Indonesia yang memiliki keberagaman budaya, tingkat pendidikan politik yang bervariasi, serta sistem birokrasi yang belum sepenuhnya bersih dari pengaruh politik, potensi terjadinya pelanggaran semakin besar dan kompleks.

Oleh karena itu, penanganan terhadap pelanggaran Pilkada menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari upaya menjaga kualitas pemilu. Penanganan ini harus dilaksanakan secara sistematis, cepat, transparan, dan adil, dengan melibatkan

berbagai lembaga yang memiliki otoritas dan kompetensi sesuai dengan jenis pelanggaran yang terjadi. Dalam hal ini, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memiliki peran sentral dalam menerima dan menindaklanjuti laporan atau temuan pelanggaran yang terjadi sepanjang tahapan Pilkada. Sementara itu, untuk pelanggaran etik, penanganannya dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan untuk pelanggaran pidana, penanganan dilakukan oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan.

Namun, efektivitas penanganan pelanggaran Pilkada tidak hanya bergantung pada kerja lembaga pengawas dan penegak hukum, tetapi juga pada partisipasi aktif masyarakat sebagai bagian dari pengawasan partisipatif. Masyarakat harus diberdayakan untuk memahami hak dan kewajibannya dalam pemilu, serta didorong untuk berani melaporkan setiap dugaan pelanggaran yang mereka saksikan atau alami secara langsung. Dengan demikian, penanganan pelanggaran tidak hanya menjadi tanggung jawab lembaga formal, tetapi juga menjadi tugas kolektif seluruh komponen bangsa yang peduli terhadap demokrasi.

Perlu disadari bahwa membangun sistem Pilkada yang bersih dan berintegritas tidak bisa dilakukan secara instan. Diperlukan upaya berkelanjutan, termasuk dalam memperbaiki sistem pelaporan, memperkuat dasar hukum penindakan, serta meningkatkan kapasitas dan integritas lembaga pengawas. Selain itu, perlindungan terhadap pelapor dan saksi pelanggaran juga menjadi aspek penting agar masyarakat tidak merasa takut atau terintimidasi dalam menjalankan perannya sebagai pengawas demokrasi.

Dengan semakin dekatnya pelaksanaan Pilkada serentak, di mana ribuan daerah akan menggelar pemilihan kepala daerah secara bersamaan, tantangan dalam penanganan pelanggaran akan menjadi semakin besar dan kompleks. Oleh sebab itu, sinergi antara lembaga negara, penyelenggara pemilu, aparat penegak hukum, media massa, organisasi masyarakat sipil, dan masyarakat luas menjadi kunci keberhasilan dalam mencegah dan menangani pelanggaran Pilkada.

Sebagai bagian dari pembangunan demokrasi yang substansial, penanganan pelanggaran Pilkada harus menjadi prioritas strategis. Proses ini bukan semata-mata untuk menghukum pelaku pelanggaran, tetapi lebih dari itu, untuk menciptakan efek jera, membangun budaya politik yang sehat, dan mewujudkan pemilu yang bermartabat. Hanya dengan proses pemilu yang bersih dan berintegritas, pemerintahan daerah yang dihasilkan dapat benar-benar merepresentasikan aspirasi rakyat dan mampu membangun daerahnya dengan penuh tanggung jawab.

Dalam konteks penanganan pelanggaran pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, peran Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menjadi sangat krusial. Bawaslu merupakan lembaga negara yang secara khusus dibentuk untuk mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemilihan, termasuk mencegah, mendeteksi, dan menindak pelanggaran yang terjadi selama proses Pilkada berlangsung.

Fungsi utama Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pemilihan diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang meskipun awalnya diperuntukkan bagi pemilu legislatif dan presiden, juga menjadi rujukan bagi pelaksanaan fungsi pengawasan dalam Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang.

Secara normatif, Pasal 101 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan bahwa Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota mempunyai tugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan di wilayah masing-masing. Dalam konteks penanganan pelanggaran, Pasal 102 menyatakan bahwa pengawas pemilihan melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa proses pemilihan.

Secara lebih rinci, fungsi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran mencakup berbagai kegiatan strategis, mulai dari menerima laporan pelanggaran, melakukan kajian atas laporan atau temuan pelanggaran, melakukan klarifikasi dan investigasi kepada pihak-pihak terkait, hingga mengeluarkan rekomendasi atau putusan berdasarkan hasil kajian tersebut. Untuk pelanggaran administratif, Bawaslu dapat memberikan sanksi atau rekomendasi kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) agar menjatuhkan sanksi sesuai dengan kewenangannya. Untuk pelanggaran pidana, Bawaslu berperan sebagai bagian dari Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), yang bertugas melakukan pembahasan awal, penyelidikan, dan meneruskan laporan kepada aparat kepolisian dan kejaksaan untuk proses hukum lebih lanjut. Oleh karena itu perlu dilakukan evaluasi Peraturan Bawaslu mengenai penanganan pelanggaran Pemilihan.

B. DASAR HUKUM

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

- Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir menjadi Undang Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
 3. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2018 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Organisasi, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/ Kota;
 4. Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tata Kerja dan Pola Hubungan Pengawas Pemilu, dalam pelaksanaan Pengawasan penyelenggaraan Pemilihan; dan
 5. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 1 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan.

C. URGENSI DAN RUANG LINGKUP EVALUASI

Adapun lingkup pelaksanaan evaluasi Peraturan Bawaslu mengenai Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah:

1. Memetakan/inventarisasi potensi permasalahan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
2. Menganalisis lebih lanjut relevansi Peraturan Bawaslu mengenai Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dengan kondisi dan tantangan aktual.
3. Konsolidasi dan penyamaan visi dalam pelaksanaan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

4. Inventarisasi dan sebagai dasar perubahan Peraturan Bawaslu mengenai Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

D. ANALISIS

Permasalahan yang cukup serius adalah keterbatasan kewenangan Bawaslu dalam memberikan sanksi langsung terhadap pelanggaran tertentu. Dalam pelanggaran etik dan pidana, misalnya, Bawaslu hanya berwenang merekomendasikan atau meneruskan kasus tersebut ke lembaga lain seperti Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan Sentra Gakkumdu. Proses ini sering kali memakan waktu lama dan berujung pada penghentian penyidikan karena keterbatasan bukti atau adanya perbedaan tafsir antara unsur Gakkumdu. Akibatnya, banyak pelanggaran yang secara kasat mata nyata terjadi, namun tidak sampai pada tahap penindakan hukum.

Selain itu, terdapat pula tantangan dalam menjaga independensi dan integritas pengawas pemilu di daerah, terutama di wilayah-wilayah yang memiliki tekanan politik tinggi atau konflik kepentingan yang kuat. Dalam beberapa kasus, anggota Bawaslu di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota menjadi sasaran intimidasi atau bahkan diduga terlibat dalam praktik tidak netral. Hal ini mencederai kepercayaan publik terhadap lembaga pengawas dan melemahkan legitimasi Bawaslu sebagai institusi yang seharusnya netral dan profesional.

Contoh Kasus: Politik Uang di Pilkada Kabupaten Hulu Sungai Tengah (Kalimantan Selatan) 2020: Salah satu kasus yang mencerminkan kompleksitas penanganan pelanggaran Pilkada adalah kasus politik uang yang terjadi dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Hulu Sungai Tengah pada tahun 2020. Dalam kasus ini, pasangan calon diduga melakukan praktik politik uang dengan membagikan uang tunai kepada masyarakat menjelang hari pemungutan suara. Bawaslu menerima laporan dari masyarakat dan melakukan investigasi, yang kemudian diteruskan ke Sentra Gakkumdu.

Namun, dalam prosesnya, perkara tersebut dinyatakan tidak dapat dilanjutkan ke tahap penyidikan karena Gakkumdu berpendapat bahwa alat bukti tidak cukup kuat dan tidak ada saksi yang secara langsung menyaksikan atau menerima uang dari pasangan calon yang dilaporkan. Meskipun praktik tersebut diduga terjadi secara luas dan sistematis, ketiadaan bukti hukum yang kuat mengakibatkan pelanggaran tidak dapat diproses lebih lanjut. Akibatnya, pasangan calon yang dilaporkan tetap dilantik sebagai kepala daerah terpilih.

Putusan ini menjadi sorotan publik karena dianggap mencerminkan kelemahan sistem penegakan hukum pemilu, terutama dalam menindak praktik

politik uang yang sering kali dilakukan secara tertutup dan terselubung. Padahal, berdasarkan Pasal 187A UU No. 10 Tahun 2016, politik uang merupakan tindak pidana yang dapat dikenakan sanksi pidana penjara dan denda yang cukup berat.

Contoh Kasus: Pelanggaran Netralitas ASN di Pilkada Kota Medan 2020: Kasus lain yang menarik untuk dianalisis adalah pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada Kota Medan tahun 2020, di mana beberapa pejabat pemerintah daerah diketahui secara terang-terangan memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon. Bawaslu Kota Medan telah menemukan bukti berupa unggahan media sosial yang menunjukkan keberpihakan aparat sipil negara terhadap calon tertentu.

E. REKOMENDASI

Melihat berbagai permasalahan di atas, maka diperlukan serangkaian langkah strategis dan komprehensif untuk meningkatkan efektivitas penanganan pelanggaran pemilihan kepala daerah:

Pertama, perlu adanya revisi regulasi yang memperkuat kewenangan Bawaslu dalam memberikan sanksi administratif secara langsung, terutama terhadap pelanggaran ringan dan sedang. Pemberian kewenangan sanksi yang bersifat eksekutorial akan mempercepat proses penindakan dan menciptakan efek jera.

Kedua, peningkatan kapasitas aparat pengawas dan masyarakat dalam menyusun dan menyampaikan laporan pelanggaran secara benar dan lengkap menjadi sangat penting. Bawaslu perlu mengencangkan pelatihan dan sosialisasi hukum kepada masyarakat sipil serta mempermudah akses pelaporan secara digital dan cepat.

Ketiga, perlunya penguatan koordinasi antara Bawaslu, Gakkumdu, KASN, dan lembaga terkait lainnya, termasuk pembentukan sistem integrasi informasi dan data pelanggaran. Hal ini penting agar pelanggaran yang telah direkomendasikan atau diteruskan benar-benar diproses hingga tuntas.

Keempat, pemberian perlindungan hukum bagi pelapor dan saksi pelanggaran harus menjadi prioritas agar masyarakat tidak ragu dalam berpartisipasi dalam pengawasan. Mekanisme perlindungan ini perlu didukung oleh regulasi yang tegas dan aparat penegak hukum yang responsif.

Kelima, reformasi internal Bawaslu sendiri harus terus dilakukan, baik dalam hal rekrutmen SDM, pembinaan integritas pengawas, maupun evaluasi kinerja yang objektif. Dengan pengawasan yang bersih dari konflik kepentingan, independen, dan profesional, Bawaslu akan lebih dipercaya dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawal demokrasi di daerah.

F. PENUTUP

Demikian laporan hasil analisis Peraturan Bawaslu mengenai Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ini dibuat untuk dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam pengambilan kebijakan maupun perubahan Peraturan Bawaslu. Atas perhatiannya, kami ucapkan Terima kasih.

Jakarta, 23 Agustus 2024

Biro Hukum dan Humas