

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum merupakan sebuah perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia. Sebagai salah satu bentuk demokrasi, pemilu harus terselenggara dengan memenuhi prinsip langsung, umum, bersih, jujur dan adil. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara pemilu memiliki sifat nasional, tetap dan mandiri. Keberadaan Komisi Pemilihan Umum sebagai salah satu lembaga negara independen di Indonesia sangat penting. Komisi Pemilihan Umum harus bersifat mandiri atau independen karena sebagai lembaga penyelenggara pemilu, Komisi Pemilihan Umum harus bersifat netral, tidak diintervensi oleh kepentingan politik atau golongan tertentu. Kemandirian Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilu mempunyai peran yang penting untuk mencapai tujuan pemilu yang demokratis.

Selain keindependenan dari Komisi Pemilihan Umum, kriteria demokratis dalam hal penyelenggara pemilu juga ditentukan dengan keindependenan lembaga pengawasnya. Keberadaan lembaga pengawas ini untuk mengawasi jalannya pemilu agar tidak terjadi kecurangan dan pelanggaran. Di Indonesia pengawas pemilu dikatakan lahir pada tahun 1999. Dalam pemilu tahun 1999 ini nama pengawas

pemilu adalah Panwaslak. Pada pemilu tahun 2004 Panwaslak diubah menjadi Panwaslu. Keberadaan pengawas pemilu diperkuat dengan mengganti Panwaslu menjadi Badan Pengawas Pemilu atau yang disebut dengan Bawaslu.

Pasca reformasi, keberadaan lembaga pengawas pemilu ini semakin dianggap penting untuk menjamin kualitas pelaksanaan pemilu. Undang-undang yang mengatur perubahan tentang panitia pengawas pemilihan umum adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian muncul lagi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengubah Panwaslu menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Namun setelah diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 ini, muncul perdebatan mengenai kelembagaan Bawaslu yang tidak disebutkan dalam Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945 yang kemudian diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu memberikan kepastian akan permasalahan diatas. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menilai bahwa fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum

dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹

Penyelenggaran pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan pemilu. Oleh karena itu, Bawaslu harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum sehingga fungsi penyelenggara dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum dan pengawasan pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum.

Kedudukan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu, menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sama halnya dengan Komisi Pemilihan Umum. Keindependensian Bawaslu penting adanya karena lembaga ini yang menentukan apakah sebuah pemilu berjalan luber dan jurdil. Bawaslu harus terbebas dari intervensi agar dapat melaksanakan tugas pengawasnya dengan baik. Keindependensian lembaga pengawas juga merupakan salah satu indikator demokratis atau tidaknya sebuah pemilu.

Penyelenggaraan pemilu tahun 2014 yang lalu berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Undang-Undang ini sendiri berpedoman pada putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, hlm.111-112.

tentang Penyelenggara pemilu. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa:

“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu untuk memilih anggota Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis”.²

Dari pasal 1 angka 5 ini dapat dikatakan bahwa posisi Bawaslu semakin jelas dalam posisinya sebagai penyelenggara pemilu. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memperkuat kedudukan Bawaslu. Beberapa pasal mengatur tentang kewenangan dan tugas Bawaslu diantaranya yaitu Pasal 69 ayat (2) mengatur Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap. Kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu yang sempat dihapuskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dikembalikan kembali kepada Bawaslu.

Meskipun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu telah menguatkan posisi Bawaslu dengan peraturan yang lebih rinci dan meluas tentang tugas dan kewenangannya, namun fakta dilapangan memperlihatkan belum maksimalnya pengawasan oleh Bawaslu. Belum maksimalnya pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu terlihat pada saat proses pelaksanaan pemilu 2014.

Menjelang pilkada serentak 2018 dan pemilu 2019 rancangan undang-undang pemilu mulai dibahas kembali oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang

² Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

kemudian melahirkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum ini kedudukan Bawaslu semakin diperkuat dengan beberapa perubahan aturan. Beberapa perubahan tersebut antara lain yaitu penambahan jumlah anggota Bawaslu, perluasan kewenangan Bawaslu. Mengingat bahwa tahun 2018 dan 2019 merupakan tahun pemilu dan dengan melihat sejarah pemilu Indonesia yang masih banyak terjadi pelanggaran tentunya peraturan baru tentang Bawaslu yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ,akan mempengaruhi kinerja Bawaslu kedepannya.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“Kajian Yuridis Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi titik permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum di dalam prakteknya sesuai dengan Undang-Undang Pemilu?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum di dalam prakteknya sesuai dengan undang-undang Pemilu

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran perkembangan ilmu pembahasan mengenai kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum di dalam prakteknya sesuai dengan Undang-Undang Pemilu?
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan di bidang hukum, akademisi, praktisi hukum.
3. Manfaat bagi penulis, manfaat penelitian ini bagi penulis yaitu dapat menambah pengetahuan tentang kedudukan Badan Pengawas Pemilihan

Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Prakteknya sesuai dengan Undang-Undang Pemilu, serta penelitian ini sebagai salah satu syarat untuk menempuh gelar sarjana (S-1) di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Konstitusi dan Konstitusionalisme merupakan dua kata yang saling berhubungan dan saling meneguhkan eksistensi. Secara harfiah, konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan.³ Apabila dilacak lebih jauh, kata konstitusi berasal dari bahasa Prancis *constituer* yang berarti membentuk.⁴ Maksudnya adalah pembentukan suatu negara, atau menyusun atau menyatakan suatu negara.⁵ Adapun kata “Konstitusionalisme” diartikan sebagai paham pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.⁶

Secara sederhana dapat dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana agar paham konstitusionalisme dapat dibumikan, sementara konstitusionalisme merupakan semangat atau paham yang hendak dijaga melalui konstitusi. Dengan demikian, yang satu (konstitusi) merupakan wadah dan yang lain (konstitusionalisme) merupakan isinya.

Lebih jauh, bicara tentang konstitusi dan konstitusionalisme adalah membahas tentang konstitusi sebagai sebuah produk hukum dan tentang pembatasan kekuasaan

³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusi>, diakses tanggal 23 April 2022

⁴ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapemdo, Bandung, 2000, hlm.17

⁵ Ibid

⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusionalisme>, diakses tanggal 23 April 2022

demikian untuk menjamin kesejahteraan rakyat. Sebagai sebuah produk hukum, bahasannya adalah tentang bagaimana konstitusi tersebut dibentuk dan diubah. Sedangkan sebagai wadah bagi paham konstitusionalisme, bahasannya adalah mengenai materi muatan konstitusi serta bagaimana konstitusi menentukan pembatasan kekuasaan negara. Sebagai perbandingan, baca misalnya Jimly Asshiddiqie dalam buku konstitusi dan konstitusionalisme di Indonesia. Ia membahas beberapa isu terkait topik konstitusi dan konstitusionalisme, seperti masalah pemisahan kekuasaan, peraturan perundang-undangan, bahkan juga agenda strategis sistem hukum nasional.⁷

Lebih jauh, Jimly juga mengemukakan terdapat 10 fungsi konstitusi, yaitu sebagai berikut:

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dan sumber kekuasaan yang asli (rakyat) kepada organ negara
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu

⁷ Baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2010

7. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*ceremony*)
8. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan
9. Fungsi sebagai sarana pengendali masyarakat baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang social dan ekonomi
10. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaharuan masyarakat, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Pembentukan dan Perubahan Konstitusi

Konstitusi, baik tertulis maupun tidak tertulis, bagi sebuah negara berkedudukan sebagai hukum dasar atau *fundamental law*, atau oleh Hans Nawiasky disebut sebagai *staatsgrundgesetz*.⁸ Secara umum, terbentuknya konstitusi berhubungan dengan teori terbentuknya negara. Berbagai teori terbentuknya negara seperti teori teokrasi, teori kekuasaan, teori perjanjian masyarakat, atau teori lain pada dasarnya berpengaruh terhadap bagaimana konstitusi disusun. Bagaimana suatu negara terbentuk dan siapa yang terlibat dalam terbentuknya negara, proses tersebut tentu disertai dengan pembentukan sebuah norma dasar. Siapapun yang berperan dalam berdirinya sebuah negara, maka merekalah subjek yang berperan menyusun konstitusi. Terlepas apakah ia seorang yang berpengaruh atau kelompok orang yang menyepakati berbagai hal mengenai negara yang akan dibentuk. Konstitusi yang dihasilkan akan sangat dipengaruhi oleh siapa yang membentuknya itu. Sehubungan dengan itu, Hans Kelsen mengatakan, *The Original Constitution of state is the work*

⁸ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, dalam Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, hlm 45

*of the founders of the State. If the state is created in democratic way, the first constitution originates in a constituent assembly.*⁹

Dalam konteks Indonesia, konstitusi yang membentuk negara kesatuan yang berbentuk republic sebagaimana kita saksikan hari ini merupakan karya dari pendiri negara. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dirancang pertama sekali oleh BPUPKI dan dibahas lagi untuk disahkan menjadi konstitusi untuk pertama oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar tahun 1945 merupakan kesepakatan para pendiri negara yang berasal dari berbagai latar belakang ilmu dan asal daerah. Dengan demikian, konstitusi tersebut dapat dikatakan lahir dari sebuah kompromi yang dilakukan dengan cara yang demokratis.

Ketika konstitusi sudah terbentuk, didalamnya paling tidak terkandung dua bagian pokok, Manfred Nowak mengemukakan ada dua bagian pokok konstitusi, yaitu bagian formil dan bagian materil. Bagian formil mengandung aturan-aturan yang berhubungan dengan badan-badan tertinggi dalam negara, prosedur dan penetapan badan-badan tertinggi dalam negara, prosedur dan penetapan badan-badan tersebut, dan prinsip-prinsip struktural pokok dari negara.¹⁰ Bagian formil konstitusi juga memuat masalah kekuasaan sekaligus batasan kekuasaan masing-masing badan-badan penyelenggara negara. Adapun bagian materil meletakkan nilai-nilai, maksud dan tujuan yang hendak dicapai negara, demokrasi, keadilan social, tata pemerintahan yang baik, perlindungan lingkungan dan hak-hak dasar manusia/warga

⁹ Hans Kelsen, *General Theory.. Op.cit., hlm.259*

¹⁰ Manfred Nowak, *Pengantar pada Rezim Hak Asasi Manusia Internasional*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law dan Departemen Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 15

negara. Dengan demikian, bagian materil konstitusi juga memuat kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi negara dalam rangka melindungi hak-hak warga negara yang memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan social bagi seluuh rakyat.

Mengenai kekuasaan negara, berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Dasar tahun 1945, kekuasaan tertinggi negara berada ditangan rakyat. Artinya, konstitusi menempatkan rakyat sebagai subyek yang memiliki atau memegang kedaulatan tertinggi negara. Kedaulatan rakyat dimanifestasikan dalam bentuk bahwa rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan dan kepala pemerintahan/presiden melalui pemilihan umum (Pasal 22E Undang-Undang Dasar Tahun 1945).

Kekuasaan negara atas nama rakyat tersebut dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara sesuai dengan UUD 1946, seperti oleh MPR,DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, dan lembaga negara lainnya. Masing-masing lembaga dimaksud menjalankan bagian kekuasaan negara yang diserahkan kepadanya sesuai konstitusi. Setiap lembaga memiliki hubungan kewenangan dan saling mengawasi (*checks and balances*) antara satu dengan yang lain. Misalnya, Presiden mengimbangi kekuasaan legislasi yang dimiliki DPR dengan cara ikut serta membahas dan memberikan persetujuan terhadap pembentukan sebuah undang-undang. Sebaliknya, DPR juga dapat mengimbangi Presiden dalam pembentukan dan pelaksanaan regulasi melalui fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang ia miliki. Lebih jauh, dalam rangka menjaga agar kekuasaan legislasi Presiden dan DPR tidak melampaui

batas-batas yang ditentukan UUD 1945, maka terdapat Mahkamah Konstitusi yang akan mengimbangnya melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Disamping mengatur tentang kekuasaan negara, UUD 1945 juga mengatur hal-hal yang berhubungan dengan jaminan hak asasi manusia, pemajuan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Dalam pembukaan UUD 1945, dimuat apa yang menjadi tujuan hidup bernegara. Pada bagian batang tubuh diatur tentang jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara dan setiap manusia. Bahkan juga dimuat berbagai kewajiban negara untuk melindungi, memajukan dan menegakkan hak asasi manusia; kewajiban untuk melindungi, memajukan dan menegakkan hak asasi manusia; kewajiban untuk melindungi fakir miskin dan anak terlantar; kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pendidikan; dan kewajiban lainnya dalam rangka pencapaian tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Selanjutnya, pada saat konstitusi berlaku dalam sebuah negara dinilai sudah ketinggalan, dalam arti terdapat bagian-bagiannya yang tidak lagi relevan dengan perkembangan masyarakat, konstitusi tersebut terbuka untuk diubah. Hanya saja, para pakar hukum konstitusi, salah satunya K.C. Where mencob untuk mengklasifikasikan konstitusi dari aspek cara perubahannya menjadi dua, yaitu konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid. Bila tiddak diperlukan proses khusus untuk

mengamandemennya, maka konstitusi disebut dengan “ *Konstitusi Fleksibel*” namun bila diperlukan proses khusus, maka ia disebut “ *Konstitusi Rigid*”.¹¹

Dalam perjalanan sejarah konstitusi Indonesia, UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali sesuai Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 (setelah sebelumnya digantikan oleh Konstitusi RIS dan UUDS 1950), telah mengalami perubahan pada tahun 1999-2002. Dalam perubahan tersebut, terdapat lembaga negara yang dihapuskan seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan terdapat pula lembaga baru yang diadopsi, seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kehadiran kedua lembaga baru tersebut adalah dalam rangka memperkuat keberadaan kekuasaan Kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan. Selain itu, juga ditegaskan juga mengenai mekanisme peralihan kekuasaan negara melalui pemilihan umum.

Pada saat yang sama, perubahan UUD 1945 juga memperkuat jaminan terhadap hak asasi manusia. Sebelumnya, hak yang secara tegas dicantumkan dalam konstitusi hanyalah hak untuk berserikat dan berkumpul. Setelah perubahan UUD 1945, hak asasi manusia diatur lebih lengkap, baik terkait jenisnya maupun mengenai pembebanan kepada negara untuk menghormati, melindungi dan memajukan hak asasi manusia.

¹¹ K.C. Where, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2005, hlm. 26

Supremasi Konstitusi

Salah satu nilai yang dianut dalam paham konstitusionalisme adalah supremasi konstitusi. Konstitusi lah yang memiliki kedudukan paling tinggi dibandingkan dengan kekuasaan. Konstitusi juga membawakan kekuasaan, bukan sebaliknya. Kekuasaan negara harus dijalankan dalam bingkai pembatasan-pembatasan yang ditetapkan konstitusi. Bagi Indonesia, pembatasan kekuasaan dan penegasan bahwa kekuasaan itu berada dan tunduk pada hukum dimuat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Supremasi konstitusi dimaksud dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Indonesia ialah negara hukum. Norma hukum dasar dimaksud mengukuhkan supremasi hukum tau supremasi konstitusi dalam kekuasaan negara. Kekuasaan negara dimana rakyat berdaulat didalamnya harus dijalankan dibawah ketentuan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara. Supremasi konstitusi tersebut juga dapat dibaca dalam ketentuan UUD 1945 yang mengatur tentang kedaulatan rakyat. Yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Norma dimaksud menyatakan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya, kedaulatan rakyat dalam negara mesti dijalankan menurut ketentuan UUD 1945. Segala pembatasan yang ditentukan dalam konstitusi merupakan panduan bagi berjalannya kekuasaan negara yang didasarkan atas kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Dalam konteks ini, UUD 1945 menganut apa yang disebut sebagai konvergensi kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum, dimana kedaulatan hukum diposisikan sebagai bingkai bagi kedaulatan rakyat.

B. Negara Hukum dan Demokrasi

Istilah negara hukum dalam kepustakaan Indonesia diartikan langsung dari dua istilah yakni “*rechstaat*”, dan “*the rule of law*”. Istilah *rechstaat* berkembang dalam pengaruh paham Anglo Saxon walaupun di Amerika istilah yang kedua lebih dikenal dengan sebutan “*government of law, but not of man*”. Sebagai konsekuensi dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya seluruh alat perlengkapan negara maupun penduduk (warga negara dan orang asing) tunduk pada hukum.¹²

Negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*.¹³

Fedrich Julius Stahl (sarjana Jerman) dalam karyanya: “*staat and Rechtslehre II* menyatakan pengertian negara hukum sebagai berikut, negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong dari pada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan dengan cermat jalan-jalan dan batasan kegiatannya bagaimana lingkungan kebebasan itu tanpa dapat

¹² Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.52

¹³ Ibid, hlm, 53

ditembus. Negara hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi dari pada negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.

Hukum merupakan instrument berjalannya negara melalui kekuasaan yang dimilikinya. Menurut Mahfud MD, demokrasi sebagai suatu sistem politik sangat erat sekali hubungannya dengan hukum. Demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik, bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elitis dan represif.¹⁴

Konsep negara hukum memiliki akar historis dalam memperjuangkan nilai-nilai demokratis. Konsepsi tentang negara hukum secara garis besar terdiri atas 2 konsep yaitu aliran *the rule of law* dan *rechtstaat*. Perbedaan yang menonjol dari dua konsep tersebut bahwa konsep *rule of law* tidak mengenal badan peradilan khusus bagi pejabat publik. Sedangkan pada sistem *rechtstaat* mengenal badan peradilan khusus bagi pejabat negara dalam mengisi tindakannya melaksanakan tugas kenegaraan berupa badan peradilan administrasi tersendiri dan merupakan suatu ciri spesifik penting yang menonjol.

Dengan demikian , perbedaan keduanya ada pada titik itu, yakni *Rechtstaat* menekankan pada pembatasan kekuasaan sementara *Rule of law* menekankan pada Perlindungan hak warga. Namun apabila dicermati secara mendalam, keduanya memiliki persamaan yakni dalam konteks perlindungan hukum terhadap negara.

¹⁴ Moh Mahfud M.D, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta, 1991, hlm. 1

Sebab pembatasan kekuasaan oleh *Rechtstaat* pun juga bertujuan untuk melindungi rakyat.

Di Indonesia , secara historis, konsep negara hukum juga sudah dimulai dikenal sejak para *founding fathers* merumuskan cita negara Indonesia. Menurut Mochtar Kusumaatmadja tujuan hukum berdasarkan Pancasila adalah untuk memberikan pengayoman kepada manusia, pengaturan yang menyebutkan Indonesia sebagai Negara hukum tidak diatur dalam batang tubuh UUD NRI 1945 melainkan diatur dalam penjelasan UUD NRI 1945 sebelum amandemen. Di dalam penjelasan umum UUD NRI 1945 sebelum amandemen mengenai sistem pemerintahan Negara disebutkan bahwa “*sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar ialah bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (rechtstaat). Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machstaat)*”.¹⁵

Pasca perubahan UUD NRI 1945, yaitu: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Selain penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang diatur Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sejak Amandemen II UUD 1945, negara kita adalah negara hukum dan sekaligus juga mengakui bahwa yang berkuasa adalah rakyat (demokrasi). Hal ini dapat dibaca dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Berdasarkan pasal

¹⁵ Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm. 42

tersebut, maka jelas Negara Indonesia adalah Negara hukum yang mengakui bahwa rakyat yang berkuasa. Ciri-ciri atau prinsip-prinsip suatu negara hukum yang juga tercantum di dalam UUD 1945 adalah adanya perlindungan HAM, adanya pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan atas hukum, persamaan hak di depan hukum dan pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.¹⁶

Salah satu kunci dari perwujudan pilar-pilar negara hukum demokratis tercermin dalam relasi hubungan negara dan warga negara. Filosofi kekuasaan atau kedaulatan menurut UUD 1945 adalah kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan kekuasaan itu dilaksanakan dalam koridor pemerintahan yang berbasis negara hukum. Artinya kedaulatan hukum yang direpresentasikan oleh negara tidak bisa mengesampingkan kedaulatan rakyat. Pada titik ini negara (pemerintah) bertanggung jawab untuk menjaga keseimbangan relasi antara daulat rakyat dan daulat hukum. Dalam bingkai negara hukum demokratis, maka relasi negara dan warga negara harus berjalan secara harmonis dan seimbang.¹⁷

C. Perkembangan Demokrasi

Sebagaimana diketahui, pemakaian konsep demokrasi di era modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20 dalam sebuah perdebatan menyoal arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum. Pertama, sebagai suatu bentuk

¹⁶ *Ibid*, hlm 43

¹⁷ *Ibid*, hlm 47

pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah. Kedua, tujuan yang dilayani oleh pemerintah dan Ketiga, prosedur untuk membentuk pemerintahan.¹⁸

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo. Carter dan Herz mengonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dijalankannya prinsip-prinsip berikut:¹⁹

1. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib, damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif
2. Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan
3. Persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik
4. Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif
5. Diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi, kemasyarakatan, masyarakat, dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa

¹⁸ Asrudin Azwar, *Teori Perdamaian Demokratis*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 45

¹⁹ *Ibid*, hlm 48

6. Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa tampak salah dan tidak populernya pandangan itu.
7. Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi.

Henry B. Mayo melanjutkan dengan menyebutkan nilai-nilai yang harus dipenuhi agar negara dapat disebut sebagai demokrasi di antaranya :

1. Menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela
2. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat
3. Pergantian penguasa dengan teratur
4. Penggunaan paksaan sesedikit mungkin
5. Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman
6. Menegakkan keadilan
7. Memajukan ilmu pengetahuan
8. Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan

Lebih tegas dari Rummels, James Lee Ray mengatakan bahwa negara dapat dikatakan mencapai level tertentu dari demokrasi itu bergantung pada empat hal :

1. Negara harus memiliki pemilu yang kompetitif. Kompetitif dalam arti harus ada paling tidak dua partai politik independen resmi (kelompok yang sejenis)
2. 50 persen atau lebih populasi dewasa harus di ijinakan untuk memilih
3. Kekuasaan eksekutif dan legislatif harus diletakkan berdasarkan hasil pemilu

4. Adanya peralihan kekuasaan secara konstitusional

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam tiga macam yaitu :

1. Demokrasi Liberal/Parlementer

Sistem parlementer mulai berlaku di Indonesia sebulan setelah kemerdekaan di proklamirkan dan kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950. Perkembangan negara di awal kemerdekaan tidak berjalan dengan mulus, hal ini ditandai dengan terjadinya perang terbuka antara tentara sekutu dengan para pejuang Indonesia di berbagai medan pertempuran.

Pada waktu itu Indonesia sempat dituduh sebagai negara diktator karena seluruh kekuasaan dikonsentrasikan pada satu tangan, yaitu Presiden. Isu semacam ini apabila sampai dunia internasional dapat merugikan perjuangan diplomasi Negara Indonesia. Hal ini yang menjadi dasar para negarawan kita mencari jalan keluar untuk menghindari isu tersebut. Adapun langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah adalah sebagai berikut :²⁰

- a. Dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor 10 Tahun 1945 Maklumat ini berisi perubahan kedudukan dan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula hanya berkedudukan sebagai Badan Pembantu Presiden menjadi sebuah lembaga pembuat undang-undang bersama dengan Presiden.

²⁰ Bambang Sunggono, *Partai Politik: Dalam Rangka Pembangunan Politik Di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hlm. 68-69.

- b. Dikeluarkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945 Maklumat ini berisi diubahnya sistem pemerintahan dari kabinet presidensial ke kabinet parlementer sekaligus memuat susunan dewan menteri (kabinet) di bawah perdana menteri Sutan Syahrir.

Sejak dikeluarkannya maklumat pemerintah tersebut banyak partai-partai politik yang mulai bermunculan. Partai-partai politik ini memberikan angin segar bagi berkembangnya demokrasi parlementer. Namun hal tersebut ternyata malah menimbulkan berbagai gejolak politik di antaranya banyak konflik antar partai yang menimbulkan dampak negatif terhadap jalannya pemerintahan. Dinamika politik dapat diamati terutama dari segi jatuh bangunnya kabinet karena adanya mosi dari lawan politiknya sedangkan jumlah suara tidak pernah mencapai mayoritas.

Keadaan seperti itu ditambah dengan tidak mempunyai anggotaanggota partai-partai yang tergabung dalam Konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk Undang-Undang Dasar baru, mendorong Ir. Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menentukan berlakunya kembali UUD 1945 yang menjadikan demokrasi parlementer berakhir.²¹

2. **Demokrasi Terpimpin**

Demokrasi Terpimpin berlangsung di Negara Indonesia mulai tahun 1959 setelah munculnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Ciri sistem politik pada periode ini

²¹ PUSLIT IAIN Syarif Hidayatulah, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 178.

adalah dominasi peranan presiden, terbatasnya peran partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peranan ABRI yang menjadi unsur sosial politik.

Banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada masa demokrasi ini antara lain, ketetapan MPRS Nomor III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup membatalkan pembatasan waktu lima tahun sebagaimana yang ditentukan Undang-Undang Dasar. Selain itu Ir. Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, kemudian membentuk DPR Gotong Royong dan ketuanya diangkat menjadi menteri.

Penyimpangan lain seperti didirikan badan-badan ekstra konstitusional oleh presiden seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunis sebagai arena kegiatan sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan pembentukan Front Nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya Demokrasi Rakyat. Terbentuknya Front Nasional menjadikan manuver politik yang dilakukan oleh PKI semakin aktif. Dengan adanya penggulingan kekuasaan oleh PKI terhadap negara dan pemerintahan yang sah pada tanggal 30 September 1965, maka dapat dikatakan bahwa itu merupakan pertanda robohnya sistem demokrasi terpimpin pada saat itu.

Demokrasi terpimpin Soekarno sebenarnya bukan sistem demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai suatu bentuk keotoriteran. Oleh karena itu pada periode ini sebenarnya suasana demokrasi tidak terasa, karena yang sebenarnya terjadi dalam praktek pemerintahan adalah rezim pemerintahan sentralistik otoriter

Soekarno. Demokrasi terpimpin berakhir bersamaan dengan lahirnya Gerakan 30 September 1965 yang didalangi PKI atau dikenal dengan Partai Komunis Indonesia.

3. Demokrasi Pancasila

Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Di keluarkannya ketetapan MPRS nomor XXXVII/1968 menyatakan sistem demokrasi Pancasila sebagai sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagai pengganti dari sistem demokrasi terpimpin. Beberapa perumusan tentang demokrasi Pancasila adalah sebagai berikut :

1. Demokrasi dalam bidang politik pada hakikatnya adalah menegakkan kembali asas-asas negara hukum dan kepastian hukum;
2. Demokrasi dalam bidang ekonomi pada hakikatnya adalah kehidupan yang layak bagi semua warga negara;
3. Demokrasi dalam bidang hukum pada hakikatnya bahwa pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM), dan peradilan yang bebas yang tidak memihak.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa karakter demokrasi Pancasila tidak berbeda dengan demokrasi lainnya. Karena dalam demokrasi Pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai pokok dalam sistem demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama di hadapan semua rakyat. Maka dari itu, pemerintah harus

memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politiknya.

Menurut hasil seminar Angkatan Darat II yang diselenggarakan pada bulan Agustus 1966, Demokrasi Pancasila dirumuskan sebagai berikut :²² “Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam UUD 1945 yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara, negara hukum dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perorangan dijamin dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka hal ini, perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dari ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (*depersonalization, institutionalization*).”

D. Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah kegiatan untuk menentukan dan memilih orang untuk menduduki jabatan politik tertentu. Prinsip pemilu harus mengedepankan nilai-nilai demokrasi yang menjunjung tinggi kejujuran dan berkeadilan dengan bertumpu pada kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar - Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1977, hlm.74.

1. Pengertian Dan Tujuan Pemilihan Umum

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasive (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain.²³

Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagai kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun dipemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintahan.

Menurut Rush Michael dan Althoff Philip, Pemilu adalah sebagian salah satu sarana dalam pelaksanaan kedaulatan yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan. Oleh karenanya, maka pemilu dapat diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian ataupun penyerahan kedaulatan kepada orang partai yang dipercayainya. Orang atau partai yang dipercayainya tersebut kemudian menguasai pemerintahan sehingga melalui pemilu diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang representatif. Pemilihan umum pada hakikatnya merupakan proses demokrasi untuk memilih sejumlah pemimpin dan wakil rakyat.²⁴

Selain pengertian yang diuraikan diatas, Indonesia juga dalam sejarahnya mengatur pemilu dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan

²³ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2018, hlm 1

²⁴ Rush Michael dan Althoff Philip, *Pengantar Sosial Politik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm 129

peraturan perundang-undangan tersebut merupakan pengaturan secara normative penyelenggara pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi. Salah satu ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Pengulangan defenisi pemilu berlanjut dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu, tetapi dengan perluasan. Pada undang-undang sebelumnya, defenisi pemilu lebih fokus pada pelaksanaan kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan dengan cara yang luber dan jurdil. Namun defenisi pemilihan umum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan jabatan yang akan diperebutkan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang ini yang berbunyi:

“pemilhan umum yan selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”

Berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu tujuan pemilu adalah sebagai berikut:

- Memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan/permusyawaratan rakyat memilih anggota-anggota DPR, DPD, dan DPRD

- Membentuk pemerintahan memilih calon presiden dan wakil calon presiden, memilih calon wakil kepala daerah
- Melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan
- Mempertahankan keutuhan negara
- Menegakkan kedaulatan rakyat
- Mencapai tujuan negara

2. Penyelenggara Pemilihan Umum

Lembaga penyelenggara Pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum atau yang disingkat menjadi KPU dan Badan Pengawas Pemilihan Umum yang disingkat menjadi Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang disingkat dengan DKPP, yang menjadi satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu untuk menentukan dan memilih pemimpin yang berkualitas dan demokratis. Dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dijelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang disingkat menjadi KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, mandiri, yang bertugas melaksanakan pemilu yang memiliki struktur mulai dari tingkat Provinsi hingga tingkat desa, sedangkan KPUD adalah penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu di tingkat kabupaten/kota, dan Badan pengawas pemilu yang disingkat menjadi Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sama halnya dengan KPU, Bawaslu juga mempunyai struktur hingga tingkat desa. Di tingkat kabupaten/kota.

Panitia Pengawas Pemilihan Umum atau biasa disebut dengan Panwaslu Kabupaten tetapi bersifat *adhoc*. Dalam rangka mensukseskan pemilu yang benar-benar menghasilkan pemerintahan yang demokratis, maka pemilu sudah seharusnya diselenggarakan oleh suatu lembaga negara yang independen dan tidak memihak. Oleh karena itu, Panwaslu dan KPU sebagai 2 lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia harus selalu berpegang pada peraturan perundang-undangan yang ada, serta kode etik dan tata tertib yang ada pada masing-masing penyelenggara.

Hubungan kelembagaan antara KPU dengan Bawaslu dapat dikaji dari hubungan tugas dan kewenangan masing-masing yang tidak terpisahkan sebagai penyelenggara pemilu. Fungsi utama KPU adalah menyelenggarakan semua tahapan pemilu hingga terpilih penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah. Fungsi Bawaslu adalah mengawasi agar penyelenggaraan pemilu berjalan sesuai dengan UU Pemilu.

Titik temu kelembagaan keduanya terjadi pada kepentingan bersama mereka untuk melakukan koordinasi untuk menjamin pemilihan umum diselenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam penegakkan UU Pemilu. Titik temu koordinasi ini dapat ditemukan dari langkah KPU melakukan fungsi punitive internal kepada penyelenggara pemilu di jajarannya yang terbukti mengganggu tahapan pemilu.

Contoh fungsi punitive yang diberikan oleh UU Pemilu kepada KPU adalah Pasal 8 ayat (2) huruf n untuk kasus pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Hubungan

kelembagaan KPU dan Bawaslu dirangkai oleh kepentingan bersama untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratik dan berintegritas.

Dibutuhkan penyelenggara pemilu yang memiliki kompetensi untuk mengkoordinasi proses penyelenggaraan pemilu agar sesuai menurut UU Pemilu supaya menghasilkan pemilu yang demokratik dan berintegritas. UU Nomor 15 Tahun 2011 telah mengatur tugas dan kewenangan KPU dan Bawaslu, namun kelemahan implementasinya justru terletak pada aspek koordinasi antara KPU dan Bawaslu. KPU cenderung konsentrasi pada aspek teknis penyelenggaraan pemilu, sementara Bawaslu bertindak sebagai watch dog atas pelanggaran pemilu pada semua tahapan pemilu. KPU cenderung pro-aktif terlibat dalam menangani pelanggaran pemilu jika ada rekomendasi yang masuk dari Bawaslu. Fenomena ini menggambarkan kedua lembaga tersebut masih bekerja menurut prioritas masing-masing. Sejauh ini peran KPU dalam menegakkan pengawasan internal sudah cukup efektif, khususnya pemberian sanksi atas kasus-kasus gangguan/pelanggaran pemilu yang melibatkan jajarannya. Namun kompleksitas penyelenggaraan pemilu tidak sepenuhnya membuat KPU mampu memonitor setiap potensi dan aksi gangguan/pelanggaran pemilu di semua pelosok tanah air. Begitu pula yang terjadi pada Bawaslu/ Panwaslu.

Walaupun terdapat pasal-pasal yang mempertemukan KPU dan Bawaslu dalam rangka 'kerja sama' pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu, namun dalam implementasinya masih terdapat kendala-kendala internal dan eksternal dalam menghasilkan penyelenggaraan pemilu yang efektif.

KPU merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia. Dalam undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas dari penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Bawaslu sama halnya dengan KPU dibagi tingkatannya, Badan Pengawas Pemilu di tingkat pusat disebut dengan Bawaslu Pusat, Badan Pengawas Pemilu di tingkat provinsi disebut Bawaslu Provinsi, dan badan pengawas pemilu di tingkat kabupaten disebut Panitia pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten.

Dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan bahwa “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKKP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu.”²⁵

Sebagai institusi penyelenggara pemilu, DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara. Hal ini yang membedakan lembaga ini dengan KPU dan Bawaslu, dimana DKPP hanya ada di Jakarta, tidak di bentuk di daerah. Pembentukan lembaga ini secara umum adalah untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota

²⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm 173

PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Dalam rangka mendorong Penyelenggara Pemilu yang mandiri, berintegritas dan memiliki kredibilitas, DKPP diberi tugas oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang meliputi:

- Menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu
- Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu.
- Menetapkan putusan
- Menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Tetapi didalam Buku Kedua, Bab III Pasal 159 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, tugas ini berubah menjadi:²⁶

- Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan
- Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu

²⁶ Ibid, hlm 174

Keberadaan DKPP sebenarnya adalah dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi, maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada diseluruh Indonesia.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan juga tentang lembaga-lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu), yaitu:

- a) Komisi Pemilihan Umum, yang selanjutnya disingkat dengan KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.
- b) Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disingkat dengan KPU Provinsi adalah penyelenggara pemilu di provinsi.
- c) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat dengan KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara pemilu di Kabupaten/Kota
- d) Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut dengan Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggara pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e) Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya dengan Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi penyelenggara pemilu diwilayah provinsi
- f) Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut dengan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah Kabupaten/Kota

- g) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKKP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara pemilu.

Maka penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

3. Pengawasan Pemilihan Umum

Pengawasan pemilu telah menjadi bagian penting dalam sistem manajemen Pemilu di Indonesia, sehingga prinsip-prinsip Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat tercapai. Pengawasan pemilu semakin mendapatkan perhatian seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia.

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

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”.

Bawaslu atau Panwaslu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik. Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, di mana Panwaslu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.²⁷

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

- Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara
- Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota Provinsi
- Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di Kabupaten/kota
- Panwaslu kecamatan berkedudukan di kecamatan

²⁷ Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm.34

- Panwaslu lapangan berkedudukan di desa atau nama lain/kelurahan
- Panwaslu luar negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia.

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam Pemilu, sekaligus menegaskan komitmen Pemilu/Pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri utama dari pengawas Pemilu/Pilkada yang independen yaitu:²⁸

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

Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 15 Tahun 2011, Bawaslu berwenang menerima laporan adanya dugaan pelanggaran. UU No. 8 Tahun 2012 kemudian menjabarkan lebih lanjut jenis-jenis pelanggaran tersebut. Terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam Pemilu, yaitu:

²⁸ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm.107

Pertama, pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu adalah suatu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Serta pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Pada pelanggaran kode etik ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh Penyelenggara Pemilu sesuai dalam Pasal 159 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. DKPP mempunyai tugas antara lain:²⁹

- Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan
- Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Kedua, pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.³⁰

Ketiga, tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Undang-Undang ini menetapkan 19 pasal

²⁹ Lihat Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

³⁰ Lihat Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

tindak pidana pelanggaran, mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil survei pada masa tenang. Sementara untuk tindak pidana kejahatan, UU ini mengatur dalam 29 pasal, mulai dari menghilangkan hak pilih orang lain hingga petugas Pemilu yang tidak menindaklanjuti temuan atau laporan pelanggaran. Terhadap pelanggaran tindak pidana pemilu ini, Bawaslu dan jajarannya berwenang menerima laporan untuk kemudian diproses dan diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.³¹

Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Dalam Undang-Undang ini juga menjabarkan lebih lanjut mengenai sengketa Pemilu yang dimaksud. Dalam Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, yaitu sengketa Pemilu di definisikan sebagai sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Dalam penyelesaian sengketa Proses Pemilu di Bawaslu melalui beberapa tahapan, yaitu:

- Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu

³¹ Lihat Pasal 476 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 hari sejak diterimanya permohonan.
- Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa proses pemilu melalui tahapan: menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu dan mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.

Pada pasal 469 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan:

- Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu;
- Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
- Penetapan Pasangan Calon

Tata cara Bawaslu dalam menindak lanjuti suatu pelanggaran dapat dilihat dari penanganan pelanggaran tersebut melalui temuan ataupun laporan. Temuan adalah hasil pengawasan aktif Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Keurahan/Desa, Panwaslu Luar Negeri, dan Pengawas TPS pada setiap tahapan Penyelenggara Pilkada yang mengandung dugaan pelanggaran Pemilihan.

Laporan adalah laporan yang disampaikan secara tertulis oleh pelapor kepada pengawas pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran.

4. Sejarah Lahirnya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Pemilihan umum adalah suatu implementasi dari negara yang menganut sistem demokrasi. Pemilihan umum pertama kali di Indonesia berlangsung pada tahun 1955 namun pada saat itu Indonesia belum mempunyai lembaga yang dibuat khusus mengawasi proses Penyelenggara Pemilu. Pada tahun tersebut terbangun *trust* diseluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan. Pemilihan umum yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Pada saat itu terjadi pertentangan ideologi yang cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi diluar wilayah pelaksanaan Pemilu.

Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideology pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa pemilu 1955 merupakan pemilu di Indonesia yang paling ideal. Lembaga khusus yang menangani terkait Pengawasan Pemilihan Umum baru lahir di Indonesia pada Pemilu tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu).³²

Sejak pemilu era Orde Baru mulai tahun 1982 sampai dengan Pemilu 1997 Panwaslak selalu dibentuk untuk Pemilihan Umum sekaligus menjadi dasar legitimasi orde baru bahwa Pemilu yang dilaksanakan pada saat itu merupakan

³²<https://media.neliti.com/media/publications/45221-ID-transformasi-bawaslu-dan-partisipasi-masyarakat> dalam pengawasan pemilu pdf, diakses tanggal 25 April 2022 Pukul 18:34

pemilu demokratis yang diawasi oleh Panwaslak. Seiring berjalannya waktu, pada tahun 1999 Panwaslak bertransformasi menjadi Panwaslu dan beranjak ke Pemilu 2004, 2009 dan 2014 berubah nama menjadi Badan Pengawas Pemilihan Umum.³³

Panwaslak merupakan salah satu produk Orde Baru dan menjadi salah satu *power* pemenangan Pemilu yang efektif, pada saat itu Panwaslak jauh dari isu pembubaran. Meskipun pada saat itu terjadi gejolak untuk membubarkan lembaga tersebut, tetapi para kalangan cendekia lebih memilih untuk mempertahankannya. Untuk mencari konsep pemikiran, makna, substansi, dan mekanisme sistem pengawasan tidak bisa terlepas dari berbagai faktor, seperti teori-teori demokrasi, pembagian kekuasaan, konstitusi dan sistem pemerintahan.³⁴

Terselenggaranya pemilihan umum tidak lepas dari terjadinya pelanggaran maupun sengketa, karena diatas sebuah Pemilu ada banyak kepentingan yang membelakangi. Baik dari segi politik maupun individual. Terlebih jika kita lihat bahwa tingkat kesadaran masyarakat Indonesia dalam mengimplementasikan demokrasi dalam Penyelenggaraan Pemilu masih sangat rendah.³⁵

Pemilihan umum merupakan sebuah fenomena global, baik itu pada negara maju maupun negara berkembang. Lahirnya Lembaga Pengawas Pemilu ini menjawab

³³ Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2015, hlm,32.

³⁴ M. Arsyad Mawardi, *Pengawasan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Rasail, Semarang, 2013, hlm 19.

³⁵ Rozali Abdilah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.265

segala kekhawatiran masyarakat terkait adanya kecurangan maupun pelanggaran dalam proses Penyelenggaraan Pemilu.

Panwaslu pada saat itu harus mampu menjadi suatu lembaga yang dapat mewujudkan pemilihan umum sesuai dengan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Persaingan politik yang ada akan berkompetensi dalam kontestasi pemilu untuk meraih dukungan suara terbanyak dari masyarakat. Setelah mendapatkan suara terbanyak dan menjadi pemenang dalam pelaksanaan pemilu, para elit politik dapat mulai menjalankan kekuasaannya. Maka dari itu penting untuk para penyelenggara pemilu mewujudkan politik yang jujur serta berkeadilan agar siapapun yang memenangkan kontestasi politik adalah orang-orang yang benar melaksanakan mandate dari rakyat.

Kehadiran Panwaslu membawa angin segar bagi terlaksananya penyelenggara pemilihan umum. Hal ini bukan merupakan hal baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara historis sudah ada Badan Pengawas pada Pemilu sebelumnya, hanya saja dahulu belum disebut dengan nama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) namun menggunakan nama Panwaslak Pemilu pada tahun 1982 dan menggunakan nama Panwaslu di era Pemilu 1999. Keberadaan Panitia Pengawasan Pelaksanaan Pemilu pada waktu itu dinilai hanya memberi kesan bahwa Pemilu berjalan Demokratis padahal kenyataannya sering terjadi Pelanggaran. Eksistensi Panwaslak berlanjut pada pemilu 1999 yang kemudian berganti nama menjadi Panwaslu.

Panwaslu pada tahun 1999 sudah banyak menyelesaikan kasus pemilu, memberikan teguran pada berbagai penyimpangan, dan telah banyak meneruskan laporan ke berbagai instansi Pemerintah, misalnya yang diteruskan ke kepolisian sebanyak 200 kasus, diantaranya yakni kasus pelanggaran tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa proses pemilu, pelanggaran kode etik pemilu, dan perselisihan hasil pemilu, namun sayangnya hanya sebanyak 5 kasus tindak pidana saja yang selesai disidangkan.³⁶

Landasan hukum dari pelaksanaan pembentukan Bawaslu adalah Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Menurut Undang Undang ini lembaga Ad hoc membentuk lembaga baru selain KPU yaitu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Meskipun dua lembaga ini bernaung di bawah lembaga yang sama, namun keduanya memiliki tugas yang berbeda. Setelah itu, keberadaan Bawaslu dikuatkan dengan terbitnya Undang Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang membentuk sebuah Lembaga tetap dengan nama Badan Pengawas Pemilihan Umum.³⁷

Kemudian selanjutnya terbit Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang mengatur mengenai Penyelenggara Pemilu. Dengan dasar Undang Undang tersebut maka tugas Bawaslu menjadi lebih Kompleks dalam mengawasi pengawasan pelaksanaan Pemilihan Umum, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus Pelanggaran Administrasi, Pelanggaran Pidana Pemilu, serta Kode Etik dalam

³⁶ Topo Santoso & Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm 71

³⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Pemilu. Pembentukan Bawaslu merupakan suatu langkah konkrit dan tidak sia-sia karena bukan tidak mungkin keseimbangan dan pengaturan pelaksanaan Pemilu mengalami sebuah hambatan.³⁸

Lembaga pengawas pemilu yang bernama Bawaslu sebenarnya bisa dikatakan baru lahir pada tahun 1999. Meskipun pada pemilu sebelumnya sudah ada panitia pengawasan pemilu, namun baru dalam pemilu 1999 pengawas pemilu benar-benar mandiri. Pengawas pemilu pada tahun 1999 ini bernama Panwaslak. Setelah pemilu 1999 terjadi perubahan nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Perubahan terhadap Pengawas Pemilu dilakukan lewat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang tersebut mengamanatkan untuk melakukan pengawasan pemilu dibentuk Panwaslu Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota hingga Kecamatan.³⁹

E. Checks and Balances

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling control di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang Undang Dasar Tahun 1945*, Raja Grafindo Persada, 2009, hal.109.

³⁹ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Kencana Prenada, Jakarta, 2015, hal.107.

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi. Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang atau pun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.⁴⁰

Prinsip tersebut mulanya merupakan prinsip yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, di mana sistem ketatanegaraan dimaksud memadukan antara prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Kekuasaan negara dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang masing-masing dipegang oleh lembaga yang berbeda tanpa adanya kerjasama satu sama lain, sedangkan dengan *checks and balances*, antara satu lembaga dan lembaga lainnya terdapat keseimbangan kekuasaan dan mekanisme saling kontrol. Prinsip *checks and balances* tidak dapat dipisahkan dari masalah pembagian kekuasaan. Sebagaimana ditulis oleh Robert Weissberg, “*A principle related to*

⁴⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm 89

separation of powers is the doctrine of checks and balances. Whereas separation of powers divides governmental power among different officials, checks and balances gives each official some power over the others.

Di Amerika Serikat, sebagai perwujudan prinsip *checks and balances*, Presiden diberi wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh *Congress*, akan tetapi veto ini dapat dibatalkan oleh *Congress* dengan dukungan 2/3 suara dari kedua Majelis. Mahkamah Agung mengadakan *check* terhadap badan eksekutif dan badan legislatif melalui *judicial review*. Di lain pihak, hakim agung yang oleh badan eksekutif diangkat seumur hidup dapat diberhentikan oleh *Congress* jika ternyata melakukan tindakan kriminal. Presiden dapat di-impeach oleh *Congress*. Presiden boleh menandatangani perjanjian internasional, tetapi baru dianggap sah jika senat juga mendukungnya. Begitu pula untuk pengangkatan jabatan-jabatan yang menjadi kewenangan presiden, seperti hakim agung, duta besar, diperlukan persetujuan dari Senat. Sebaliknya, menyatakan perang (yang merupakan tindakan eksekutif) menjadi kewenangan *Congress*.⁴¹

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut:⁴²

- Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm 284.

⁴² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung, Refika Aditama, 2009, hlm 124.

- Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
- Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
- Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa banyaknya penyimpangan kekuasaan pada masa lalu secara yuridis disebabkan oleh besarnya kekuasaan Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 (sebelum amandemen). Sesuai ketentuan UUD 1945, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat luas. Di samping kekuasaan di bidang eksekutif, Presiden juga memiliki kekuasaan di bidang legislatif dan yudikatif. Analisis ketatanegaraan menunjukkan bahwa UUD 1945 membawa sifat *executive heavy*, artinya memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif, yaitu Presiden.

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislatif. Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa”. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme

judicial review, padahal seringkali lahir produk legialatif yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.⁴³

Sistem ketatanegaraan Indonesia, setelah perubahan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan. Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.

Upaya mewujudkan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan melalui amandemen UUD 1945. Tidak ada lagi lembaga yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Melalui amandemen tersebut, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang kuat. Kewenangan utama pembuatan undang-undang ada pada DPR, walaupun persetujuan

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2000, hlm 147.

Presiden diperlukan. Ketika rancangan undang-undang telah disetujui oleh DPR bersama Pemerintah tetapi sampai batas waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden dapat dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review*. Akhirnya, ketika terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara, Mahkamah Konstitusi yang berwenang memutuskan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini sangatlah perlu ditegaskan mengenai batasan atau ruang lingkup penelitian. Ruang lingkup penelitian ini bertujuan untuk membatasi sejauh mana masalah yang akan dibahas, agar penelitian ini lebih terarah pada sasaran dan tidak mengambang dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini. Adapun ruang lingkup yang dibahas dalam permasalahan ini adalah Bagaimana kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum di dalam Prakteknya sesuai dengan Undang-Undang Pemilu.

B. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitik beratkan obyek penelitian pada Kajian Yuridis Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

C. Fokus Penelitian

Penelitian hukum normatif ini juga biasa disebut dengan penelitian hukum doktriner atau juga disebut dengan penelitian perpustakaan, dinamakan penelitian hukum doktriner sebab penelitian ini hanya ditunjukkan pada peraturan-peraturan tertulis, sehingga peneliti tersebut

sangat erat hubungannya pada perpustakaan dikarenakan hukum normatif ini akan membutuhkan data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.⁴⁴

D. Pendekatan Penelitian Hukum

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan hukum normatif. Pendekatan normatif yang mempergunakan sumber data sekunder, digunakan untuk menganalisa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan artikel-artikel yang mempunyai korelasi dan relevan dengan permasalahan yang diteliti.⁴⁵

E. Jenis Data

Penelitian ini, penulis menggunakan sumber data sekunder. Data tersebut berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan primer terdiri dari atas perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan kedudukan Bawaslu.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang berhubungan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, misalnya artikel, ilmiah, buku-buku, dan bahan-bahan yang berhubungan dengan kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

⁴⁴ Dr. Elisabeth Nurhaini Butarbutar, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2018, Hlm. 80

⁴⁵ Mukti Fajar Dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Cetakan I*, Malang, Hlm,

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus hukum, ensiklopedia.

F. Teknik Analisis Data

Analisis merupakan penjelasan dari semua bahan-bahan maupun data-data yang sudah di kumpulkan dan dijelaskan sebelumnya secara sistematis. Penjelasan tersebut diuraikan secara logis menurut pemikiran dari penulis.

Terdapat beberapa jenis teknis analisis data, tetapi dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis data secara kualitatif. Teknik analisis data secara kualitatif yaitu menguraikan data kedalam bentuk kalimat yang sistematis sehingga memudahkan untuk menarik kesimpulan dan menjawab permasalahan yang ada dalam penulisan skripsi ini.