

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut Pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden serta Wakil Presiden, juga untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur juga adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal tersebut sebagaimana bunyi didalam Pasal 1 Undang-Undang Pemilihan Umum.¹ Hal ini sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”, seperti yang diamanatkan didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) terutama pasal 1 ayat (2). Melalui Pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan suatu pemerintahan yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan masyarakat pemilih.

Penyelenggaraan Pemilu yang di laksanakan di Indonesia tidak lepas dari alat-alat perlengkapan negara, yang di maksud alat perlengkapan negara dalam penelitian ini adalah adanya peran serta dari Lembaga Negara. Adapun pengertian Lembaga Negara sebagaimana yang disampaikan oleh Padmo Wahjono, yakni

¹ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

“alat-alat perlengkapan negara pada suatu negara yang mempunyai peranan dasar dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan.”²

Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu ialah lembaga pengawas Pemilu sengaja dibentuk guna mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima aduan, menangani kasus pelanggaran administratif Pemilu serta pelanggaran pidana Pemilu berdasarkan tingkatan sesuai peraturan perundang-undangan Bawaslu diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut UU Pemilu³.

Bawaslu ialah suatu badan yang memiliki tugas pokok melakukan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan pemilu, meliputi pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu presiden serta Wakil Presiden maupun pemilu Kepala Daerah juga Wakil kepala daerah.⁴

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc(tidak permanen) terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.⁵

² Yudi Widagdo Harimurti. *Kelembagaan Negara dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia*, Malang : Inteligensia Media, 2019, hlm.7.

³ <https://bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu> diakses tanggal 17 Agustus 2020 Pukul 14.00 WIB

⁴ Saleh,dkk,. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Jakarta Timur: Jl. Aren III No.25 Rawamangun Hlm.34.

⁵ <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/05/21020331/perjalanan-terbentuknya-pengawas-pemilu-dari-panwaslak-pada-1982-hingga-kini?page=all>. Diakses 20 September 2020 Pukul 13.45 WIB.

Kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 perihal Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Bawaslu. Pada Tahun 2011, diterbitkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang mengatur jalannya penyelenggaraan pemilu maupun dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu ditingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi).

Kemudian pada tanggal 15 Agustus 2017 tepatnya pada rapat paripurna, Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang ini ini di jadikan sebagai payung hukum Bawaslu guna melaksanakan tugas serta wewenangnya, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 89 ayat (1), yakni: ”pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh bawaslu”⁶ serta tertuang didalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2019, yakni: “Badan Pengawas Pemilihan Umum, yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁷

Berdasarkan Pasal 92 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 “massa jabatan Bawaslu selama 5 (lima) tahun dan dapat mengajukan kembali untuk 1 kali periode jabatan.” Bawaslu sudah di tetapkan menjadi Lembaga yang permanen dengan alasan untuk menjaga kesetaraan serta mengefisiensikan tugas

⁶ Lihat Pasal 89 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁷ Lihat Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 04 tahun 2019 tentang Kedudukan Keuangan Ketua Dan Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.

Bawaslu, kemudian dengan status permanen ini Bawaslu berupaya untuk mendapatkan anggota dengan SDM yang baik demi lancarnya menjalankan tugas yang di amanahkan oleh Undang-Undang Pemilu.

Selain Bawaslu di Indonesia ada Komisi Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut KPU) serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut DKPP) ke dua lembaga ini juga memegang peran dalam urusan pemilu. KPU merupakan Lembaga Negara yang di hasilkan dari UUD NRI Tahun 1945 sedangkan Bawaslu dan DKPP merupakan Lembaga Negara yang di hasilkan dari UU atau di luar dari UUD NRI Tahun 1945.

Dalam penjelasan di salah satu literatur Dr. Yudi Widagdo Harimurti menjelaskan bahwa Bawaslu dan DKPP merupakan Lembaga Negara yang materi muatannya sama dengan KPU. Kemudian dasar Hukum yang di gunakan tidak jelas atau bahkan tidak atur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan di bawah UU, mengingat UU dimaksud tidak mengatur DKPP ataupun Bawaslu.⁸ Adapun konsekuensi yang harus di terima yaitu tumpang tindih, mengingat dari ke tiga Lembaga ini memiliki materi muatan yang sama. Walaupun demikian DKPP dan Bawaslu masih terus di pertahankan, tambahannya saat ini Bawaslu sudah menjadi Lembaga Negara yang permanen.

Dalam melaksanakan sistem pemilihan umum dari massa ke massa, sudah terdapat banyak kasus yang terjadi dalam proses pemilihan umum. Salah satunya kasus yang masih hangat menjadi bahan diskusi yaitu kasus suap oleh DPR terpilih periode 2019-2024 yang di terima oleh eks komisioner KPU, yakni Wahyu

⁸ Yudi Widagdo Harimurti. *Op.Cit.*, hlm.38.

Setiawan. Kemudian setelah dilakukan penelitian lebih lanjut salah satu mantan anggota bawaslu di duga juga terlibat di dalamnya.

Dalam uraian kasus di atas jika memang bawaslu terkait dalam permasalahan tersebut maka dapat dikatakan bahwa, keberadaan bawaslu tidak memberikan perubahan yang baik melainkan hanya menambah permasalahan dalam menjalankan pemilihan umum di Indonesia.

Keberadaan Lembaga Negara yang ada di Indonesia patut di perhatikan karena Lembaga Negara merupakan alat perlengkapan Negara yang berfungsi untuk menciptakan hukum (*law creating*) dan menerapkan hukum (*law applying*).⁹ Sehingga dasar hukum serta kewenangan dari”satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya”jelas dan tidak menimbulkan tumpang tindih. sesuai dengan uraian pada latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik meneliti dan membahasnya terlebih dahulu merumuskan judul penelitian yaitu “Rekonstruksi Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Indonesia”

⁹ *Ibid.*, hlm.8.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalahnya adalah :

- 1.2.1 Bagaimana kewenangan beberapa lembaga negara penyelenggara pemilu?
- 1.2.2 Bagaimana pengaturan sinergitas beberapa lembaga negara penyelenggara pemilu?

1.3. Tujuan

- 1.2.3 Untuk kewenangan beberapa lembaga negara penyelenggara pemilu.
- 1.2.4 Untuk pengaturan sinergitas beberapa lembaga negara penyelenggara pemilu.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini di lakukan dengan memiliki tujuan yang jelas, juga di harapkan dapat memberikan manfaat. Berikut adalah manfaat yang di harapkan dari penelitian ini:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini”di harapkan bisa menjadi rujukan/ referensi pada proses pengembangan ilmu hukum.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini di harapkan dapat memberikan kejelasan tentang keberadaan lembaga pengawas pemilu.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian yang diteliti oleh penulis dengan judul Rekonstruksi Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Indonesia Belum pernah diteliti oleh peneliti manapun. Hasil penelusuran oleh penulis sebagai berikut:

1. st. Ika Noer Wulan Fraja dengan judul, Sinergitas Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia. Penelitian ini menitik beratkan kepada penataan lembaga penyelenggara pemilihan umum dalam UUD tahun 1945 dan di luar UUD tahun 1945.
2. Sandi Irawan dengan judul, Eksistensi Badan Peangawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia. Penelitian ini menitik beratkan kepada eksistensi dalam mengawasi pemilu di Indonesia, kemudian juga meliputi tentang penguatan kewenangan dengan terbentuk nya UU nomor 7 tahun 2017.
3. Dhimas Satrio Hutomo, Peranan Badan Pengawas Pemilu Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada Serentak Di Jawa Tengah. Penelitian ini menitik beratkan kepada peranan bawaslu dalam mengawasi pilkada serentak di jawa tengah yang meliputi pelanggaran, cara penyelesaian, dan kendala yang dihadapi dalam penyelesaian pelanggaran tersebut. Sedang penelitian yang dilakukan oleh penulis menitik beratkan kepada salah satu lembaga pengawas pemilihan umum yakni Bawaslu, dimana penulis berfokus kepada peran dan konsistensi Bawaslu setelah berstatus menjadi

lembaga yang permanen dalam mengawal pemilihan umum di Indonesia.

1.6. Metode Penelitian

1.4.3 Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis merupakan jenis penelitian hukum normatif. penelitian hukum normative adalah penelitian hukum yang meneliti kaidah atau norma.¹⁰ Penulis menggunakan jenis ini untuk mendapatkan suatu konsep yang jelas dan lengkap dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan juga buku-buku yang memiliki konsep teoritis yang sesuai dengan permasalahan yang diambil oleh penulis.

1.4.4 Pendekatan Penelitian

Berikut adalah pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini oleh penulis:

- a. Pendekatan perundang undangan (*Statute Aproach*) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan rgulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang di teliti. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan mengenai peraturan pemilu.¹¹

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Yogyakarta:Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm. 14.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Kencana Pranada Media, 2011, Hlm. 94.

- b. Pendekatan Historis (*Historical Aproach*) yaitu dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan mengenai isu hukum yang di teliti.

1.7. Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengenai Pemilu (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).
 - c. Perpres nomor 04 tahun 2019 mengenai kedudukan keuangan ketua serta anggota badan pengawas pemilihan umum, provinsi, kabupaten/ kota maupun dewan kehormatan penyelenggara pemilihan umum.
2. Bahan Hukum Sekunder
 - a. Buku-buku literatur hukum.
 - b. Pendapat para ahli.
 - c. Disertasi atau laporan.
 - d. Artikel.
3. Bahan Hukum Tersier
 - a. Kamus umum

1.4.5 Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisi peraturan perundang-undangan, kajian kepustakaan, serta melalui penelaahan pustaka baik secara manual maupun melalui internet.

1.4.6 Analisis Bahan Hukum

Dalam penulisan ini, penulis mengolah serta menganalisis bahan hukum dengan langkah berpikir sistematis, dimana bahan hukum primer dianalisis dengan langkah-langkah normatif dan dilanjutkan dengan pembahasan secara deskriptif analitik terhadap bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dilakukan penelaahan dengan mengacu kepada petunjuk yang mampu menjelaskan tentang istilah-istilah.