BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara hukum seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai Negara hukum maka sudah sepatutnya Indonesia menjunjung tinggi hukum, tidak boleh tajam kebawah tumpul keatas, disamping itu memang banyak sekali permasalahan hukum di Negara hukum.

Dalam Undang-Undang Pemilihan umum (Pemilu) yang menunjukkan adanya perubahan yang signifikan dalam penyelesaiannya khususnya untuk pelanggaran Pemilu. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjadi lembaga yang dimandatkan Undang-Undang.[1]

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Bawaslu berkerja sama dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan dalam hal- hal yang berkaitan dengan pelanggaran maupun tindak pidana pemilu. Ketiga lembaga tersebut menjadi satu kesatuan dibawah Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Ketiga lembaga tersebut berkerja sama untuk memecahkan masalah terkait pelanggaran dalam Pemilu. Bawaslu sebagai pengawas yang dimana dipertanyakan kewenangan sesungguhnya Bawaslu, Kepolisian jelas sebagai penyidik dan Kejaksaan sebagai penunut umum. Pemilu merupakan sarana maupun jembatan penentu sebuah

[1]Junaidi, V.&Syahda,A., *Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017*, 3 No. 1 2017, Hal. 49, Tersedia di: http://jurnal.bawaslu.go.id/Edisi-I.pdf#*page*=54, diakses pada tanggal 07 Juli 2020, Pukul 14:37 WIB.

negara dalam beberapa tahun yang akan mendatang dimana Kepala Negara menahkodai kapal yang akan dibawanya berlayar setelah dia menang dan terpilih serta dilantiknya pemimpin.

Pemilu menjadi mekanisme penting dalam sebuah Negara demokrasi moderen. Fungsi mendasar Pemilu yang paling strategis adalah menjadi saluran penting partisipasi masyarakat dalam mempengaruhi proses perumusan kebijakan Negara melalui wakil-wakil yang dipilihnya. Karena fungsi yang mendasar tersebut, pemilu juga menjadi dasar legitimasi dari kekuasaan yang diperoleh kandidat atau Pemerintahan yang terbentuk. Oleh karena itu, dalam kerangka tersebut, Pemilu demokratis merupakan kualitas yang harus dipenuhi.[2]

Muncul perubahan kewenangan yang signifikan melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Perubahan ini menjadi pembeda posisi Bawaslu dalam penyelesaian permasalahan hukum pemilu dari kewenangan yang sebelumnya. Oleh sebab itu Bawaslu harus mampu menjawab tantangan yang diberikan Undang-Undang Pemilihan umum dalam mengoptimalkan penyelesaian permasalahan hukum. Melalui Undang-Undang Pemilu ini, Bawaslu punya posisi tawar yang sangat menentukan. Hal ini penting untuk dilihat lebih jauh, mengingat Bawaslu tidak hanya sebagai transit diterimanya laporan, namun langsung memutus.[3]

Keberadaan lembaga yang berwenang dalam mengawasi pemilu semakin penting melihat kondisi yang terjadi saat ini. Dimana banyak pelanggaran hingga kecurangan

[2]*Ibid*, hlm i.
[3]*Ibid*, hlm 51.

dalam hal-hal kecil dan dalam hal ini Bawaslu mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengemban tanggung jawabnya sesuai nama dari lembaganya. Namun bukan berarti Bawaslu hanya terpaku pada tugasnya sebagai pengawas Pemilu seperti yang dimandatkan oleh Undang-Undang, ada beberapa hal yang menjadi amanah serta tanggung jawab Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. Dalam menyelenggarakan Pemilu, penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas yang ada yaitu asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

Pemilihan umum merupakan sebuah perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia. Sebagai salah satu bentuk demokrasi, Pemilu harus terselenggara dengan memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal ini sesuai dengan amanat pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali." Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 juga telah mengatur bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.[4]

Pengaturan Pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden di Indonesia berubah-ubah dari masa ke masa, dimulai dari periode 1945-1950 Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI secara aklamasi. Periode 1950-1959 Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara kesepakatan antara Negara RIS dan RI. Setelah periode 1959 hingga sekarang, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 14/PUU-XI/2013 Tentang Uji

[4] Nikmah Isniani, 2018 , *Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Bawaslu dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Skripsi*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Materi UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Sistem Pemerintahan tentu saja sangat berkaitan dengan pemilihan kepala Negara atau kepala Pemerintahannya. Indonesia sudah mengalami beberapa kali pemilihan kepala Negara dalam hal ini adalah Presiden. Negara Indonesia yang saat ini menggunakan sistem Presidensial, pernah juga menggunakan sistem yang lain yaitu Parlementer pada periode 1945 – 1949 pada saat berlakunya Konstitusi RIS dan periode 1950 – 1959 pada saat berlakunya UUDS 1950. Pada periode yang pertama, khususnya beberapa tahun setelah merdeka hingga periode 2014 pengisian jabatan lembaga Legislatif dan Eksekutif dilakukan secara terpisah yakni pemilihan lembaga Legislatif dahulu baru menyusul pemilihan Presiden, kecuali pada awal kemerdekaan jabatan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 14/PUU-XI/2013 Tentang Uji Materi UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, maka Pemilihan Umum Tahun 2019 dilakukan secara serentak baik Legislatif maupun Eksekutif.[5]

Dalam sejarah pelaksanaan Pemilu di Indonesia, istilah pengawasan Pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga Negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk Lembaga Parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

[5] *Ibid.*

Walaupun pertentangan Ideologi pada saat itu cukup kuat, dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan. Kalaupun ada gesekan, itu terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan Ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas Pemilu pada Pemilu 1977.

Karena palanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif, protes-protes ini lantas direspon Pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya munculah gagasan memperbaiki Undang-Undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, Pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan Pemilu. Selain itu, Pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah Lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur

tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

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* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah Lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat Kelurahan/Desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat Kelurahan/Desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *Judicial Review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu,

menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran Pidana Pemilu, serta Kode Etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas Pemilu di tingkat Provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.[6]

Berdasarkan latar belakang, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul : ***"ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN BAWASLU DALAM SENTRA PENGAKKAN HUKUM TERPADU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMER 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM".***

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dapat dirumuskan permasalahan, Bagaimana kewenangan Bawaslu dalam Sentra Penegakkan Hukum Terpadu menurut Undang-Undang Nomer 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ?

---

[6] Profil Sejarah Pengawasan Pemilu. Badan Pengawas Pemilu. 2020, https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu,diakses pada tanggal 13September 2020, Pukul 14:39 WIB.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang jelas dan terarah dapat memudahkan dalam melakukan penelitian. Maka mengacu pada permasalahan, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah mengetahui bagaimana kewenangan Bawaslu dalam Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) menurut Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi penulis dapat untuk melatih diri melakukan analisis dan penulisan karya tulis ilmiah serta memperoleh pengalaman sehingga dapat mempeluas ilmu pengetahuan serta untuk Umat dan Bangsa Indonesia khususnya.
2. Bagi almamater, skripsi ini diharapkan dapat meperkaya ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangsih wacana konseptual bagi pengembangan kajian teori di dunia akademis.

1.5 Metode Penelitian

Suatu kebenaran ilmiah harus memberikan informasi yang akurat dan terpercaya, maka dalam suatu penulisan harus menggunakan metodologi yang yang tepat karna hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut beberapa metode yang dapat dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach)*. Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, Asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menururt pasal 1 angka 2 Undnag-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapka dalam peraturan perundang-undangan. Juga pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* dilakukan dengan menelaah samua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan.[7]

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif (*Normative Law Research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji Undang-Undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah yang belaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.[8]

1.5.3 Bahan Hukum

Secara umum bahan hukum adalah bagian yang terpenting dalam penelitian hukum, serta memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum . Pada penelitian karya ilmiah ini penulis menggunakan sumber berupa bahan hukum primer , bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dalam penelitian ini.

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

---

[7] Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, hlm, 137

[8] Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum.*Cet. 1, PT. Citra AdityaBakti, Bandung, hlm. 52

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat Autoritatif (bahan hukum yang bersifat mengikat) artinya mempunyai otoritas. Bahan Hukum Primer terdiri dari perundang – undangan, catatan – catatan resmi atau risalah dalam perbuatan perundang – undangan dan putusan – putusan Hakim. Bahan hukum primer yang digunakan penyususun dalam karya ilmiah ini perundang – undangan yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
c. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diambil secara rinci dan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen – dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku – buku teks, kamus hukum, dan jurnal – jurnal hukum dan komentar atas putusan pengadilan.[9]

1.5.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang berupa kamus

[9]Johny Ibrahim,2010,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif,*Banyumedia Publishing,Malang, Hlm. 142

hukum ,wawancara dengan pihak – pihak yang terkait dan internet gunan memenuhi data pendukung dalam penulisan ini.

1.5.4 Teknik Analisis Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan yang tertulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematik guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan yang di hadapi.[10]

1.5.5 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah menggunakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang dinamakan data sekunder seperti, rancangan Undang-undang, buku, hasil karya dari kalangan hukum.[11]

[10] *Ibid*.,hlm. 393.
[11] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2018, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 13