BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu ciri dari Negara hukum adalah adanya pergantian kepemimpinan pemerintahan secara tertib lewat mekanisme pemilihan umum (Pemilu). Pemilu merupakan suatu instrumen dalam berdemokrasi di Indonesia. Salah satu konsepsi modern awal mengenai demokrasi diajukan oleh Joseph Schumpeter (mazhab Schumpeterian) sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi dalam bukunya¹ yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi suatu sistem politik untuk dapat disebut demokrasi. Oleh karenanya penyelenggaraan pemilihan umum harus senantiasa didasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagai konsekuensi atas terwujudnya suatu negara yang demokratis.

Meskipun pada kenyataannya pemilihan umum selama ini belum mampu menunjukkan proses demokrasi yang substantif dan berkualitas seperti tidak adanya money politik, tidak ada kecurangan dan intimidasi namun pemilihan umum harus tetap ada dan digulirkan sebagai prasyarat demokrasi procedural. Demokrasi procedural menurut Gregorius Sahdan sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi dalam bukunya² merupakan salah satu instrument transisi rezim otoritarian gelombang pertama, kedua sampai dengan yang ketiga; memberikan peranan yang besar terhadap kemerdekaan individu, keterlibatan publik dan

¹Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilu*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm.1.

²*Ibid.*

jaminan hak warga negara dalam pemerintahan; merupakan jembatan yang memberikan arah bagi peralihan rezim non demokratik; dan dapat dengan mudah melihat; apakah ada fakta transisi; apakah ada Pemilu dalam transisi; apakah Pemilu dilaksanakan dengan Jurdil; apakah ada pembentukan lembaga-lembaga demokratis; dan apakah lembaga-lembaga demokratis itu berfungsi dengan baik. Oleh karena itu dalam konteks negara hukum demokratis diperlukan landasan hukum yang kuat agar proses demokrasi procedural lewat pemilihan umum dapat melahirkan wajah demokrasi yang substantif, yakni pemilu demokratis, transparan dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang independen.

M.Laica Marzuki sebagaimana dikutip Irvan Mawardi menyatakan bahwa reformasi konstitusi yang merupakan bagian dari *law reform*, dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah merubah sistem ketatanegaraan di Indonesia secara mendasar³, termasuk dalam bidang penyelenggaraan pemilu. Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat, pemilihan umum sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan penyelenggara pemilihan umum. Dengan adanya ketentuan itu, maka lebih menjamin kepastian waktu penyelenggaraan pemilihan umum secara teratur reguler per lima tahun dan menjamin proses, mekanisme, serta kualitas mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum. Sebagaimana diketahui bahwa selama ini pelaksanaan pemilihan umum

³*Ibid*, hlm.2.

dan penyelenggara pemilihan umum belum diatur dalam konstitusi. Pengaturan lebih lanjut mengenai pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum dilakukan dengan undang-undang.

Undang-Undang Dasar 1945 yang diamandemen setelah pemilu 1999 didasari oleh perumus perubahan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa untuk mendukung penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang demokratis dan berkualitas diperlukan sistem pendukung yang memadai antara lain organisasi dan personil penyelenggara Pemilu yang independen dan profesional. Berdasarkan kesadaran kolektif atas evaluasi penyelenggaraan Pemilu 1999, personil penyelenggara pemilu yang terdiri dari unsur partai politik gagal menetapkan hasil Pemilu maka dilakukan konsensus untuk membentuk organisasi penyelenggara Pemilu yang keanggotaannya independen. Selain itu penyelenggaraan Pemilu tidak pernah bisa terlepas dari warga negara, karena hal itu merupakan hak konstitusional warga negara baik untuk memilih maupun dipilih. Lebih dari itu, pemilihan umum diselenggarakan atas dasar manifestasi prinsip persamaan di muka hukum (*equality before the law*) dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*)⁴. Keputusan politik untuk menyelenggarakan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri ditindaklanjuti dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang

⁴*Ibid*, hlm.3.

bersifat nasional, tetap dan mandiri. Amanat konstitusi tersebut untuk memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat dan perkembangan demokrasi yang sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping itu wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat luas terdiri dari beribu-ribu pulau, dengan jumlah penduduk yang banyak dan menyebar di seluruh Nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut keberadaan penyelenggara pemilihan umum yang professional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Jimly Ashiddiqie yang dikutip oleh Irvan Mawardi, Dalam Pasal 22E UUD 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum, itu sebabnya dalam rumusan Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya, undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu misalnya dengan sebutan Badan Pemilihan Umum atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah, dan sebagainya⁵. Meskipun istilah lembaga penyelenggara pemilu tidak didefinisikan oleh UUD 1945, namun karakter atau sifat dari penyelenggara pemilu tersebut sudah jelas, yakni penyelenggara pemilu harus nasional, tetap dan mandiri.

Sebagaimana diuraikan di atas, maka diperlihatkan satu undang-undang yang mengatur penyelenggara pemilihan umum. Maka pada tahun 2007 disahkan Undan-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

⁵*Ibid*, hlm.4.

Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama kali yang mengatur secara khusus tentang Penyelenggara Pemilihan Umum karena selama ini pengaturan tentang penyelenggara pemilihan umum diatur di dalam Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Pada perkembangannya pada tahun 2011, Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 diubah menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, selain diperlukan pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 juga mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap sampai pada tingkat provinsi. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu serta Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri⁶.

Setelah berlaku selama 4 (empat) tahun, Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2011. Salah satu point yang penting dari revisi tersebut adalah keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bwaslu) menjadi permanen sampai di tingkat Provinsi. Hal yang berbeda dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 yang mengatur bahwa Bawaslu hanya permanen di tingkat pusat, sementara Undang-Undang No. 15 Tahun 2011

⁶Irvan Mawardi, *op.cit*, hlm.13.

mempermanenkan organisasi Bawaslu sampai level Provinsi. Selain itu, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 juga mengatur tentang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang secara substansi memiliki otoritas yang lebih kuat dalam mengawasi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum maupun anggota Badan Pengawas Pemilu⁷.

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

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Apakah yang mendasari Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) diklasifikasikan sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum?
2. Bagaimana konsekuensi diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum?

⁷*Ibid*, hlm. 14.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. mengetahui dasar pertimbangan diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
2. mengetahui konsekuensi diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian penulisan hukum ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu :

1. bagi Penulis, dapat menambah wawasan sekaligus melatih diri, serta mendapat pengalaman dalam rangka memperluas wacana pengetahuan, mengenai kedudukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai Penyelenggara Pemilu berdasarkan Hukum Ketatanegaraan Indonesia.
2. bagi Almamater, merupakan salah satu implementasi Catur Darma perguruan tinggi yaitu Darma Penelitian dan diharapkan akan menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah dalam rangka pengembangan pengetahuan Ilmu Hukum dan menjadi acuan penelitian hukum selanjutnya, khususnya pada lingkungan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember.

1.5 Metodologi Penelitian

Untuk kebenaran atas suatu karya ilmiah maka di dalam penelitian harus menggunakan sebuah metodologi yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman yang menentukan akan kualitas yang didapatkan atas suatu penelitian. Beberapa metode yang digunakan penulis dalam penelitian dan penyusunan penulisan hukum ini antara lain :

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode konsep, dan metode perundang-undangan. Pendekatan konsep berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁸ Sedangkan pendekatan yang terakhir digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan- paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif.⁹ Obyek atau masalah yang diteliti dalam penelitian ini berkenaan

⁸Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 95.

⁹Jhony Ibrahim, 2011, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 295.

dengan Kajian Yuridis Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

1.5.3 Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini adalah data sekunder. Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁰

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan Penyelenggara Pemilihan Umum.

Selanjutnya, bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*deherseende leer*), jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi serta simposium yang dilakukan para pakar terkait dengan pembahasan tentang Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.¹¹

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, hlm. 141.

¹¹Jhony Ibrahim, *op.cit*, hlm. 296.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, encyclopedia, dan lain-lain.¹²

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (*literature research*) yang meliputi buku-buku, situs internet, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas selain itu juga ditambah dengan serangkaian wawancara. Data yang diperoleh adalah data sekunder yang diolah dengan menggunakan teknik content analysis untuk menghasilkan kesimpulan.

1.5.5 Metode Analisis Data

Data yang diperoleh adalah data sekunder, penyajian data dilakukan dengan menganalisisnya, selanjutnya data yang diperoleh tersebut dilakukan pengolahan secara metode kualitatif dan deskriptif. Metode deskriptif kualitatif yaitu suatu metode yang memfokuskan pada suatu pemecahan masalah yang ada, menafsirkan dan menguraikan permasalahan, kemudian mengkaji dan menguji dengan teori yang ada sehingga memperoleh suatu kesimpulan.¹³

¹²*Ibid.*

¹³ Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm.16.