

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memberikan jaminan secara konstitusional terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Salah satu perwujudan prinsip kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui diselenggarakannya suatu pemilihan umum (Pemilu).

Pemilu merupakan salah satu sarana bagi rakyat untuk ikut aktif dalam proses politik, sehingga akan mencerminkan adanya prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis.<sup>1</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu tujuan Pemilu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan.<sup>2</sup> Sehingga mekanisme pengisian jabatan wakil-wakil rakyat seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan melalui keterlibatan rakyat secara langsung dalam suatu proses Pemilu.

---

<sup>1</sup>Dahlan Thaib, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, Hal. 94.

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, 1994, PT Ichtisar Baru Van Hoeve, Hal.9, Dalam Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat, Ed.1 Cet.2*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hal. 276.

Untuk menjaga prinsip tersebut serta menjamin bahwa kedaulatan rakyat dapat terlaksana sebagaimana seharusnya, maka penyelenggaraan Pemilu harus sesuai dengan tujuannya. Setiap pemerintah yang demokratis hendaknya mampu menyelenggarakan Pemilu secara demokratis pula karena merupakan pilar penting dalam demokrasi modern.<sup>3</sup> Hal ini berarti bahwa harus ada mekanisme serta pengaturan yang jelas dan tepat tentang penyelenggaraan Pemilu agar Pemilu tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi.

UUD 1945 menyebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>4</sup> Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan penyelenggara Pemilu merupakan hal yang bersifat konstitusional dan sejalan dengan maksud kedaulatan rakyat. Keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu tersebut diwujudkan dengan adanya lembaga penyelenggara Pemilu yang diatur dalam suatu undang-undang tentang penyelenggara Pemilu.

Melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu.<sup>5</sup> Kedua lembaga ini melaksanakan tugasnya sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk mencapai Pemilu yang demokratis sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil.

---

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal.11.

<sup>4</sup>Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>5</sup>Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Keberadaan KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu dapat diartikan bahwa keberhasilan penyelenggaraan Pemilu tidak saja akan ditentukan oleh kemampuan KPU dalam melaksanakan semua tahap Pemilu, tetapi juga oleh Bawaslu. Melalui tugas pengawasan dari Bawaslu, diharapkan Pemilu bisa terlaksana dengan baik dan sesuai dengan asasnya, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil. Masing-masing tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga ini menunjukkan dua hal yang saling melengkapi dan saling menguatkan demi terselenggaranya Pemilu yang berkualitas.

Penyelenggaraan Pemilu salah satunya diadakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD.<sup>6</sup> Dalam penyelenggaraan Pemilu ini melibatkan banyak pihak karena diikuti oleh partai-partai politik dan orang-orang yang akan dipilih dari partai politik tersebut. Penyelenggara Pemilu terutama KPU sebagai pelaksana Pemilu akan dihadapkan kepada persoalan-persoalan yang berhubungan dengan banyak pihak tersebut dan akan menjadi suatu tantangan terhadap kemandirian serta independensi KPU. Sejalan dengan persoalan tersebut, maka peran dan tanggung jawab Bawaslu semakin diharapkan untuk mengawasi berjalannya Pemilu.

Pemilu selain sebagai perwujudan kedaulatan rakyat juga merupakan arena kompetisi bagi partai politik untuk melihat sejauh mana mereka telah

---

<sup>6</sup>Pasal 22 E ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

melaksanakan fungsi dan perannya.<sup>7</sup> Didalam sebuah kompetisi sudah dapat dimaklumi bahwa akan ada persaingan-persaingan untuk menjadi pemenang. Dengan sistem Pemilu yang ada sekarang ini dan pelaksanaan Pemilu yang diikuti oleh banyak orang dan partai politik, menjadikan Pemilu sangat rawan terjadinya pelanggaran dan penyimpangan. Setiap orang yang ikut sebagai peserta Pemilu untuk dipilih serta partai politik peserta Pemilu memiliki keinginan yang kuat agar menjadi pemenang dalam penyelenggaraan Pemilu tersebut. Kondisi seperti ini memerlukan suatu pengawasan dari sebuah lembaga yang dijamin dengan suatu undang-undang agar Pemilu tersebut berjalan sesuai aturan yang ada.

Mengingat fungsi Bawaslu yang sangat dibutuhkan, maka Bawaslu ditetapkan sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan mengawasi jalannya Pemilu. Hal ini sesuai dengan pendapat bahwa eksistensi lembaga pengawas Pemilu akan semakin lemah apabila tidak mempunyai kewenangan yang maksimal, sehingga berakibat pada kurang maksimalnya kinerja Bawaslu tersebut. Kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh Bawaslu akibat keterbatasan tugas dan kewenangan dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu pada akhirnya akan dapat membahayakan perjalanan demokrasi di Indonesia.<sup>8</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu disebutkan bahwa Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu memiliki tugas

---

<sup>7</sup>Didik Sukriono, 2009, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum*, dalam Jurnal Konstitusi PKK Universitas Kanjuruhan Malang Volume II Nomor 1, Juni, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hal.11

<sup>8</sup>Firmanzah, 2010, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik : Pembelajaran Politik Pemilu 2009, Ed.1*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, Hal 78-79.

mengawasi penyelenggaraan Pemilu.<sup>9</sup> Tugas pengawasan penyelenggaraan Pemilu telah dimiliki dan dimulai sejak tahap persiapan penyelenggaraan hingga tahap pelaksanaan Pemilu. Kewenangan ini sejalan dengan tugas dan agenda yang dilaksanakan oleh KPU dalam penyelenggaraan Pemilu. Hal ini menunjukkan adanya upaya untuk memaksimalkan kewenangan Bawaslu dalam mencapai Pemilu yang berkualitas yang sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil.

Dalam menjalankan tugas pengawasan penyelenggaraan Pemilu, Bawaslu diberikan kewenangan dalam penyelesaian sengketa Pemilu.<sup>10</sup> Hal ini dipertegas lagi dalam Pasal 258 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan bahwa “*Bawaslu berwenang dalam penyelesaian sengketa Pemilu*”. Adanya pengaturan tentang kewenangan ini menjadi landasan hukum bagi Bawaslu, sehingga setiap sengketa yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilu dapat diselesaikan melalui Bawaslu.

Sengketa Pemilu yang dimaksud oleh undang-undang tersebut adalah sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>11</sup> Bentuk sengketa Pemilu tersebut dapat berupa sengketa terkait verifikasi partai politik peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten/kota.

---

<sup>9</sup>Pasal 1 Angka 16 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

<sup>10</sup>Pasal 73 Ayat (4) Huruf c Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

<sup>11</sup>Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Kemungkinan terjadinya sengketa Pemilu bisa terjadi karena setiap mekanisme dan tahapan yang dilalui oleh peserta Pemilu seringkali berkaitan dengan keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh KPU.

Tahap verifikasi partai politik merupakan salah satu tahapan yang berpotensi menimbulkan sengketa. Tahap ini merupakan salah satu fase yang paling krusial dan menegangkan. Sebab, di fase ini, KPU menentukan nasib parpol untuk bisa atau tidaknya menjadi peserta Pemilu 2014.<sup>12</sup> Keputusan KPU terkait hasil verifikasi partai politik peserta Pemilu kemudian akan menimbulkan suatu permasalahan antara peserta Pemilu dengan KPU.

Salah satu contoh sengketa yang terjadi pada tahap verifikasi partai politik peserta Pemilu ini adalah sengketa verifikasi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Partai PKPI ini mengajukan permohonan penyelesaian sengketa kepada Bawaslu karena tidak diloloskan menjadi partai peserta Pemilu oleh KPU. Pemasalahan kemudian berlanjut ketika KPU tidak mau melaksanakan keputusan Bawaslu yang menganulir keputusan KPU yang telah ada sebelumnya. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan pemahaman tentang sifat keputusan tersebut. Bawaslu mengatakan bahwa keputusan hasil penyelesaian sengketa itu bersifat terakhir dan mengikat (final dan mengikat) dan harus dilaksanakan oleh KPU. Tetapi, disisi lain KPU mengatakan bahwa berdasarkan ketentuan undang-undang, apa yang dimaksud oleh Bawaslu tersebut tidak benar, karena ada batasan

---

<sup>12</sup>Saldi Isra, *Sengkarut Sengketa Verifikasi*, <http://www.saldiisra.web.id/index.php>, diakses tanggal 10 Januari 2014.

tentang maksud bersifat final dan mengikat dari keputusan Bawaslu sehingga KPU tidak melaksanakan keputusan tersebut.<sup>13</sup>

Perbedaan pendapat tentang persoalan yang berkaitan dengan sifat keputusan Bawaslu tersebut diatas tentu berdasarkan kepada pendapat dan penafsiran masing-masing terhadap pengertian sifat final dan mengikat keputusan Bawaslu. Sikap memaksakan kebenaran pendapat atau penafsiran masing-masing terhadap norma yang mengatur tentang penyelesaian sengketa Pemilu ini akan mengurangi kualitas dan integritas kedua lembaga (KPU dan Bawaslu) sebagai penyelenggara Pemilu. Sehingga hal tersebut akan melahirkan wacana dan tanggapan yang tidak baik dari masyarakat yang meragukan akan kemampuan kedua lembaga ini dalam menjamin terselenggaranya Pemilu yang berkualitas.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan permasalahan dalam penulisan Skripsi ini adalah :

1. Bagaimanakah kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu terhadap tugas pengawasan penyelenggaraan Pemilu.
2. Bagaimanakah sifat keputusan Bawaslu dalam penyelesaian Sengketa Pemilu.

---

<sup>13</sup>KPU Tolak Putusan Bawaslu Terkait PKPI, <http://m.republika.co.id>, diakses tanggal 21 Maret 2013, Lihat juga “KPU tolak Putusan Bawaslu Loloskan PKPI”, <http://nasional.kompas.com>, diakses tanggal 21 Maret 2013.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut diatas, maka tujuan penulisan Skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu terhadap tugas pengawasan penyelenggaraan Pemilu.
2. Untuk mengetahui sifat keputusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penulisan Skripsi ini adalah :

#### (1) Manfaat Teoritis

- a. Memberikan masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara terutama mengenai sifat keputusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu.
- b. Hasil penelitian ini dapat menambah literatur, referensi, dan bahan-bahan informasi ilmiah mengenai sifat keputusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu.

#### (2) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan berupa rekomendasi terhadap institusi pemerintah dan lembaga pendidikan hukum dalam hal memahami sifat keputusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti Bahan Pustaka atau Data Sekunder.<sup>14</sup> Dari Data Sekunder ini kemudian dilakukan rekonstruksi sehingga menjadi suatu rangkaian hasil penelitian. Jenis penelitian ini bertujuan untuk melakukan identifikasi terhadap pengertian pokok atau dasar dalam hukum. Metode penelitian ini mengkaji mengenai pengaturan kaidah-kaidah dalam hukum positif.

### **2. Jenis Data**

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari Bahan Pustaka, seperti buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, artikel, maupun arsip-arsip yang sesuai dengan penelitian yang akan dibahas, sumber Data Sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu :<sup>15</sup>

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Bahan Hukum Primer yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>14</sup>Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Ed.1 Cet.12*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal.13-14.

<sup>15</sup>Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum, Cet.3*, UI Press, Jakarta, Hal. 52.

2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan sebagai pendukung dari Bahan Hukum Primer yang akan digunakan dalam penelitian ini, yang terdiri dari buku-buku yang ditulis oleh ahli-ahli hukum, jurnal hukum, pendapat para ahli hukum, artikel-artikel ilmiah, surat kabar, makalah, dan karya ilmiah lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder, misalnya bahan-bahan dari media Internet, kamus hukum, ensiklopedi, dan sebagainya.

**3. Teknik Pengumpulan Data**

Sehubungan dengan jenis penelitian ini merupakan penelitian normatif, maka kegiatan mengumpulkan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan menyusun data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dengan cara mengumpulkan Data Sekunder dari peraturan perundang-

undangan, buku-buku, karangan ilmiah, dokumen resmi, makalah, artikel, surat kabar, dan melalui internet.

#### **4. Pengolahan Data**

Pengolahan data merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua bahan hukum yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dan dapat menyajikannya pada orang lain dengan jelas. Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya analisis terhadap data.

#### **5. Analisis Data**

Analisis data merupakan langkah selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data atau bahan hukum dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi, tidak dalam paparan perilaku, tetapi dalam sebuah kecenderungan. Analisis bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan, tidak menggunakan data statistik dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang diteliti.