

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Istilah demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani “ demos” yang berarti “rakyat” dan kata “kratos” atau “cratein” yang berarti “pemerintahan”, sehingga demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.¹ Konsep ini menjelaskan bahwa didalam suatu negara demokrasi yang menjadi pemimpin utama adalah rakyat. Pemerintah hanyalah sebagai perpanjangan tangan dari rakyat. Pemerintah haruslah bersifat marangkul aspirasi rakyat. Menurut paham kedaulatan rakyat, rakyat memerintah dan mengatur diri mereka sendiri (demokrasi). Hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan pembatasan- pembatasan terhadap diri mereka sendiri, dalam arti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberi ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara. Sebab, kebijaksanaan itulah yang menentukan kehidupan rakyat.²

Salah satu Negara yang memegang prinsip kedaulatan rakyat itu adalah Indonesia. Namun, sebelum adanya amandemen UUD 1945 kedaulatan rakyat tersebut masih terbungkus dalam konsep kedaulatan dengan prinsip keterwakilan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan sebagai berikut “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis

¹ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Rafika Aditama, Bandung, 2010, hal. 1.

² Refly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan kedepan*, Raja Grafindo, Jakarta, 2016, hal. 33.

Permusyawaratan Rakyat“. Konsep yang demikian masih mencerminkan belum adanya konsep kedaulatan rakyat seutuhnya. Setelah adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali, terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap keutuhan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu “ kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal tersebut mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia telah berubah menjadi sistem yang lebih demokratis.

Untuk itu dibentuklah suatu konsep yang dirancang guna mengimplementasikan kedaulatan rakyat menjadi lebih demokratis dan sesuai dengan keutuhan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut. Konsep itu sendiri dikenal dengan pemilihan umum (Pemilu). Pemilu menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, adil, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat yang telah dibuat sebagaimana cerminan dari negara demokrasi, sebagaimana konsep pemerintahan Negara Indonesia sendiri yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hal ini tercerminkan dengan adanya Pemilu langsung.

Menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ada empat, yaitu:³

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepemimpinan rakyat di lembaga perwakilan
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dari pendapat Jimly tersebut penulis dapat menyimpulkan bahwa tujuan dari dilaksanakannya Pemilu adalah untuk mengganti pemerintahan yang lama menjadi pemerintahan yang baru, untuk mencegah adanya pemerintahan yang bersifat abadi yang cenderung menciptakan pemerintahan yang tidak pro rakyat. Di Indonesia sendiri Pemilu dilaksanakan dalam satu periode sekali lima tahun, yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Diharapkan dengan adanya Pemilu akan memberikan suatu keadilan yang diharapkan oleh rakyat. Untuk itu Pemilu harus didukung dengan konsep keadilan dalam Pemilu.

Dalam konsep keadilan Pemilu, setiap pihak yang terlibat dalam Pemilu, seperti peserta Pemilu, pasangan calon, tim kampanye dan anggota masyarakat, tidak boleh dirugikan atau diperlakukan tidak adil. Agar keadilan bisa tercapai maka perlu disediakan mekanisme penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi dalam Pemilu. Ada tiga mekanisme yang dapat mendukung konsep keadilan dalam Pemilu tersebut yaitu: menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum; melindungi atau memulihkan hak pilih dan; memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah

³ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan rakyat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hal.276.

dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.⁴ Selain itu, Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat itu seharusnya mencerminkan kejujuran dan keadilan. Pemilu yang jujur dapat dilihat dari semua pihak yang ikut dalam penyelenggaraan Pemilu haruslah bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan. Sedangkan, Pemilu yang dapat dikatakan adil merupakan Pemilu yang tidak membedakan antara pemilih dan peserta Pemilu. Pemilu harus dilaksanakan dengan kerangka hukum yang komprehensif, apabila Pemilu dilaksanakan tanpa kerangka hukum yang komprehensif, tidak berdasarkan konsensus, tidak mengacu sepenuhnya pada prinsip dan nilai demokrasi, tidak diselenggarakan dengan baik, dan tidak adanya mekanisme keadilan Pemilu yang tersedia maka, Pemilu tersebut akan memperburuk friksi yang sudah ada bahkan akan cenderung mendatangkan konflik.⁵

Untuk mewujudkan konsep keadilan Pemilu yang adil mempunyai banyak tantangan yang harus dihadapi karena pada dasarnya sebuah kontestasi tujuannya adalah untuk dimenangkan oleh pesertanya, mereka akan melakukan berbagai cara untuk memenangkan suatu kontestasi baik dengan cara yang legal maupun dengan kecurangan. Beberapa upaya kecurangan atau pelanggaran akan kita temui dalam Pemilu. Pelanggaran dan kecurangan tersebut akan mengganggu konsep keadilan Pemilu atau konsep Pemilu tersebut akan sulit untuk ditegakkan.

⁴ IDEA, *Electoral Justice: An Overview Of the International IDEA Handbook*, Terj. Dua Bahas, Indonesia Pintar, Jakarta, 2010, hal. 5.

⁵*Ibid*, hal. 7.

Agar keadilan tersebut dapat terlaksana maka harus ada mekanisme hukum untuk mengawal proses Pemilu dan mekanisme hukum untuk menyelesaikan pelanggaran terhadap proses Pemilu. Dalam Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ada beberapa bentuk pelanggaran yang dapat terjadi dalam proses Pemilu, diantaranya :

1. Pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu, Pelanggaran kode etik merupakan pelanggaran Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/ atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. (Pasal 456)
2. Pelanggaran administrasi Pemilu yaitu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu. (Pasal 460)
3. Sengketa proses Pemilu yaitu sengketa yang terjadi antara peserta Pemilu dengan penyelenggaraan Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota. (Pasal 466)
4. Sengketa TUN Pemilu, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/ Kota, atau Parpol calon peserta Pemilu, atau bakal pasangan calon dengan KPU, KPU provinsi, dan KPU Kab/ Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota. (Pasal 470)
5. Perselisihan Hasil Pemilu yaitu perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara Nasional. (Pasal 473)
6. Tindak pidana Pemilu yaitu perbuatan atau tindakan yang dinyatakan tindak pidana menurut Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan Agung dalam Gakkumdu. (Pasal 476)⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga telah disebutkan beberapa mekanisme penyelesaian masalah hukum, diantaranya; penyelesaian administrasi, penyelesaian sengketa proses Pemilu di Bawaslu, penyelesaian sengketa Pemilu di pengadilan tata usaha negara (PTUN), penyelesaian tindak pidana Pemilu melalui Gakkumdu, dan penyelesaian sengketa perselisihan

⁶ Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

hasil di Mahkamah Konstitusi (MK). Semua proses penyelesaian itu merupakan cara untuk menjamin bagaimana terwujudnya keadilan dalam Pemilu. Dari mekanisme tersebut terdapat mekanisme yang saling bersinggungan salah satunya penyelesaian sengketa administratif dan sengketa hasil.

Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa administratif salah satu kewenangannya adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 407 ayat (1) “ Bawaslu wajib menerima, memeriksa, dan memutus adanya dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan: dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan, perolehan suara peserta Pemilu”. Jika adanya dugaan pelanggaran administrasi berdasarkan pasal 460 Undang-Undang Pemilu, peserta Pemilu dapat mengajukan kepada Bawaslu. Dengan adanya pasal yang mengatur hal demikian, maka Bawaslu juga mempunyai wewenang untuk menyelesaikan sengketa administrasi yang berkaitan dengan perolehan hasil rekapitulasi secara nasional.

Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan yang sama dalam perhitungan hasil rekapitulasi secara nasional. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 24 C ayat (1) “kewenangan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu”. Kemudian diperjelas kembali dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 474 ayat (1) “Dalam hal terjadi perselisihan

penetapan, perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.

Apabila dilihat lebih lanjut antara Pasal 407, Pasal 474, Pasal 475 tersebut dapat terjadi persinggungan kewenangan dimana Pasal 407 ayat (1) menyatakan “Bawaslu wajib menerima, memeriksa, dan memutus adanya dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan: dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan, perolehan suara peserta Pemilu”. Sedangkan Pasal 474 dan Pasal 475 berisikan bahwa pemohon dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi terkait pembatalan penetapan hasil oleh KPU paling lama 3 (tiga) hari setelah setelah penetapan hasil diumumkan KPU.

Persinggungan kewenangan dapat terjadi apabila pihak-pihak pemohon melaporkan adanya dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil perhitungan suara ke Bawaslu dan juga sekaligus mengajukan keberatan perolehan hasil perhitungan suara kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini tidak menutup kemungkinan akan timbulnya dua proses penyelesaian sengketa yang sama-sama berjalan sehingga nantinya akan timbul dua putusan yang berbeda, antara putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi. Dengan ini akan menimbulkan ketidak pastian hukum akibat adanya dua putusan yang berbeda.

Berdasarkan latar belakang tersebut mendorong keinginan penulis untuk mengkaji lebih lanjut terkait dengan masalah tersebut, sehingga penulis memilih judul **“Persinggungan Kewenangan antara Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Umum”**

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana persinggungan kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif oleh Bawaslu dan penyelesaian sengketa hasil oleh Mahkamah Konstitusi ?
2. Bagaimana persinggungan kewenangan antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi seharusnya diselesaikan?

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan judul penelitian, latar belakang, uraian permasalahan diatas maka, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui persinggungan kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif oleh Bawaslu dan penyelesaian sengketa hasil oleh Mahkamah Konstitusi .
2. Untuk mengetahui Penyelesaian persinggungan kewenangan antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi.

C. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah disebutkan di atas, maka penelitian diharapkan bermanfaat sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis,
 - a. Sebagai sumbangan pemikiran hukum yang ada, terkhususnya bagi perkembangan hukum tata negara di Indonesia.
 - b. Sebagai bahan referensi untuk berkembangnya pemikiran yang berkaitan dengan “Persinggungan Kewenangan Antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilu”.
2. Manfaat praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan nantinya menjadi pertimbangan kepada pihak DPR dan Presiden sebagai pembuat undang-undang dalam menyikapi perubahan undang-undang berikutnya berkaitan dengan kewenangan antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi.
 - b. Dengan penelitian ini diharapkan Presiden sebagai pembuat undang-undang dalam menyikapi perubahan undang-undang berikutnya berkaitan dengan kewenangan antara Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh hasil data yang sesuai dengan penelitian, maka dibutuhkan sebuah metode guna melakukan kegiatan penelitian menggunakan beberapa pendekatan yang dibutuhkan antara lain:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini jika dilihat dari sumber datanya merupakan yuridis normatif yaitu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁷ Penelitian dilakukan dengan cara memperoleh norma hukum tertulis dan melakukan penelitian kepustakaan (*Library Research*) menggunakan bahan pustaka yang merupakan data sekunder.

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁸

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait untuk itu, diantaranya :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 3) Peraturan Bawaslu Nomor 27 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian sengketa Proses Pemilihan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

⁷Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, 2006, hal. 57.

⁸*Ibid*, hal. 182.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti : Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, buku-buku, makalah, majalah, tulisan lepas, dan artikel.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁹ Bahan hukum yang dibutuhkan seperti kamus bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum adalah prosedur sistematis untuk mempermudah peneliti mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan yaitu dengan cara studi dokumen hukum atau studi kepustakaan (*Library Research*) dilakukan dengan mempelajari bahan pustaka atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang dianalisa.¹⁰ Dalam melakukan penelitian, terlebih dahulu dilakukan pengumpulan bahan. Dengan menggunakan pendekatan masalah di atas maka pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka. Studi pustaka merupakan pengkajian terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, literatur-literatur, tulisan para ahli hukum dan tulisan lain yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hal.52.

¹⁰ Sri Mamudji. dkk, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 28

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan penelitian sebagai berikut:

- a. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dimana peneliti telah melakukan pendekatan perundang-undangan berkaitan dengan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan Peraturan Bawaslu Nomor 27 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian sengketa Proses Pemilihan Umum. Berkaitan dengan persinggungan Kewenangan antara Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa pemilihan umum.
- b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.¹¹ Berkaitan dengan masalah penelitian tersebut, peneliti telah menelaah kasus berkaitan dengan persinggungan kewenangan tersebut berkaitan dengan putusan yang dikeluarkan oleh

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal. 165.

Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 dengan putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

