

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pemilihan umum yang kemudian disingkat dengan Pemilu, merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi yang berkedaulatan rakyat, yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan tujuan demokrasi.¹ Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi.² Sekalipun demikian, disadari bahwa Pemilu tidak merupakan satu-satunya tolak ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.³

Pemilu juga merupakan suatu keharusan bagi suatu negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Sampai saat ini Pemilu masih dianggap sebagai suatu peristiwa ketatanegaraan yang penting, karena Pemilu melibatkan rakyat secara keseluruhan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Demikian juga melalui Pemilu, rakyat dapat menyeleksi siapa saja yang tepat untuk menjadi wakilnya. Selain itu, bagi rakyat sebagai pemilih dapat memberikan penilaian terhadap wakil-wakilnya yang dipercayakan pada periode sebelumnya. Melalui penilaian itulah, rakyat akan mengambil suatu kesimpulan apakah masih mempercayakan lagi kepada wakil-wakil

¹ M. Rusli Karim, 1991, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 2.

² Mariam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 461.

³ *Ibid.*

yang pernah diberi kepercayaan, atau rakyat akan menarik kembali kepercayaannya dan memberikannya kepada yang lain yang dinilainya pantas.⁴

Secara garis besar Pemilu dapat dikatakan sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, maka dari itu Pemilu harus dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁵ Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” Pelaksanaan Pemilu di Indonesia diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁶ Pengaturan lebih lanjut mengenai penyelenggara Pemilu diatur dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini memberikan penjelasan mengenai eksistensi Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum, karena tuntutan dinamika masyarakat, kehidupan politik dan tuntutan demokrasi. Pembentukan badan penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diharapkan dapat berlaku adil dalam memfasilitasi pemilihan umum bagi seluruh peserta Pemilu. Penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri tidak diletakkan di

⁴ Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, hlm. 7.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 134.

⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 221.

bawah kekuasaan pemerintah, sehingga tidak menjadi kepentingan pemerintah (kekuasaan) dan kepentingan institusi lainnya serta konflik kepentingan dalam menyelenggarakan Pemilu.⁷

Begitu pentingnya tugas KPU sebagai penyelenggara Pemilu, maka kedudukan lembaga ini dalam sistem ketatanegaraan dapat dikatakan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Bahkan dapat dikatakan kedudukan lembaga penyelenggara Pemilu lebih kuat dari lembaga negara lain, mengingat penyelenggaraan Pemilu sangat rawan akan intervensi politik maupun kekuasaan.⁸ KPU harus bersifat mandiri, netral, dan tidak dapat diintervensi oleh kepentingan politik atau golongan tertentu. Kemandirian KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu mempunyai peran penting untuk mencapai tujuan Pemilu yang demokratis.

Kriteria demokratis dalam penyelenggaraan Pemilu tidak hanya ditentukan dari kemandirian lembaga penyelenggaranya, tetapi juga ditentukan dengan kemandirian lembaga pengawasnya. Keberadaan lembaga pengawas ini bertujuan mengawasi jalannya Pemilu agar tidak terjadi kecurangan dan pelanggaran. Pengawas Pemilu pertama kali muncul pada Pemilu tahun 1982, yang dikenal dengan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Hadirnya Panwaslak Pemilu, dikarenakan mulai tumbuh ketidakpercayaan masyarakat terhadap pelaksanaan Pemilu pada saat itu.⁹ Sangat disayangkan hadirnya lembaga pengawas Pemilu tidak sejalan dengan semangat pengawasan itu sendiri. Posisi Panwaslak Pemilu dalam

⁷ Sodikin, *Op.Cit.*, hlm. 52.

⁸ Josner Simanjuntak, *Kemandirian Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*, Papua Law Journal, Vol. 2 No. 1, 2016, hlm. 125.

⁹ www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah

struktur penyelenggaraan Pemilu masih belum jelas, karena Panwaslak Pemilu harus bertanggung jawab kepada Lembaga Pemilihan Umum sesuai dengan tingkatannya.¹⁰ Hal ini memperlihatkan bahwa posisi Panwaslak Pemilu masih diawasi oleh lembaga yang menaunginya.

Pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Panwaslak Pemilu kemudian diubah nomenklturnya menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Panwaslu dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tidak bertanggung jawab terhadap KPU. Panwaslu sendiri masih bersifat *ad hoc*. Pada prakteknya di lapangan, keberadaan Panwaslu belum bisa efektif bekerja dikarenakan banyak faktor penghambat.¹¹

Pasca reformasi, keberadaan lembaga pengawas Pemilu semakin dianggap penting untuk menjamin kualitas pelaksanaan Pemilu. Undang-Undang yang mengatur perubahan tentang Panitia Pengawas Pemilihan Umum adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setelah itu muncul lagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang mengubah Panwaslu menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap.¹² Sifat tetap tersebut bukanlah sebagai sebuah institusi, karena hanya Bawaslu tingkat pusat saja yang bersifat tetap sedangkan

¹⁰ Ni'matul Huda dan M. Irman Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, hlm. 61.

¹¹ Nikmah Isniani, Skripsi: *Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 2.

¹² *Ibid.*

untuk pengawas pemilu Provinsi, Kabupaten/Kota, lapangan dan luar negeri masih bersifat *ad hoc*. Melalui uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, baru Bawaslu menjadi suatu lembaga yang bersifat tetap, mandiri dan nasional, meskipun pada tingkat daerah bersifat *ad hoc*.

Dengan demikian, munculnya Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu yang mandiri didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Klausul "suatu Komisi Pemilihan Umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹³

Pembentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebenarnya membagi lembaga penyelenggara Pemilu menjadi dua, yaitu KPU dan Bawaslu yang mempunyai peran berbeda. Baik KPU maupun Bawaslu keduanya memiliki sifat tetap dan mandiri sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, serta mempunyai tugas dan kewenangan yang melekat sebagai lembaga penyelenggara Pemilu pada tingkat tertentu, dan fungsi-fungsi kerja sama antar lembaga. Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu bertugas

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VII/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, hlm. 111-112.

melaksanakan pengawasan Pemilu dan diharapkan dapat memastikan bahwa proses Pemilu berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan demikian, Bawaslu mempunyai kedudukan yang sama dan sejajar sebagai penyelenggara Pemilu dengan KPU.¹⁴

Selain KPU dan Bawaslu, untuk menjamin penyelenggara Pemilu menaati peraturan perundang-undangan dan kode etik, maka dibentuklah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.¹⁵ Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diletakkan Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah konsep tiga dalam satu (*tree in one*). KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan tiga lembaga dalam satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu. KPU sebagai penyelenggara tahapan Pemilu. Bawaslu mengawasi pelaksanaan tahapan plus menyelesaikan sengketa Pemilu, sedangkan DKPP bertugas sebagai kiper untuk menjaga “gawang” kemandirian penyelenggara Pemilu.¹⁶

Dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, sangat dimungkinkan terjadinya sengketa atau pelanggaran.¹⁷ Refly Harun dalam bukunya yang berjudul

¹⁴ Sodikin, *Op. Cit*, hlm. 80.

¹⁵ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

¹⁶ Khairul Fahmi, 2016, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 142.

¹⁷ Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu 2019, tahapan Pemilu terdiri atas, (1) sosialisasi, (2) perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu, (3) pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, (4) pendaftaran dan verifikasi peserta Pemilu, (5) penetapan peserta Pemilu, (6) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, (7) Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD

Pemilu Konstitusional, mengelompokkan masalah-masalah hukum Pemilu di Indonesia ke dalam enam kategori. *Pertama*, pelanggaran administrasi Pemilu, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.¹⁸ *Kedua*, tindak pidana Pemilu, yaitu tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang.¹⁹ *Ketiga*, sengketa pemilu, yaitu sengketa antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.²⁰ *Keempat*, sengketa tata usaha negara Pemilu, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau parpol calon peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.²¹ *Kelima*, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.²² *Keenam*, perselisihan hasil Pemilu, yaitu perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional yang dapat

Kabupaten/Kota, (8) masa kampanye Pemilu, (9) masa tenang (10) pemungutan dan perhitungan suara, (11) penetapan hasil Pemilu, (12) pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

¹⁸ Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 260.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 257.

²¹ *Ibid.*, Pasal 268.

²² *Ibid.*, Pasal 251.

memengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.²³ Semua masalah hukum Pemilu tersebut penyelesaiannya diawali pada Bawaslu, kemudian diteruskan kepada instansi atau pihak yang berwenang, seperti dalam hal penanganan tindak pidana Pemilu, dimana laporan dugaan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pada saat ini Bawaslu berwenang menerima, mengkaji, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, dan pelanggaran politik uang.²⁴ Kewenangan ini berbeda dengan kewenangan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dimana Bawaslu melakukan pemeriksaan atas laporan, pengaduan, ataupun temuan atas suatu pelanggaran. Berikutnya, jika Bawaslu menyimpulkan bahwa yang terjadi adalah pelanggaran administrasi, penyelesaiannya dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.²⁵ Terhadap temuan adanya politik uang, yang sebelumnya masuk dalam kategori tindak pidana Pemilu, Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi untuk kemudian dilanjutkan penyelesaiannya di Gakkumdu. Bagi peserta Pemilu yang terbukti melakukan politik uang, Bawaslu berwenang membatalkan atau mendiskualifikasi calon peserta dalam Pemilu.²⁶ Saat ini, Bawaslu diberikan kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran politik uang.

²³ *Ibid.*, Pasal 258.

²⁴ Pasal 95 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²⁵ Pasal 254 ayat (3), *Op.Cit.*

²⁶ *Ibid.*, Pasal 286.

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu saat ini, dilatarbelakangi rekomendasi Bawaslu kepada KPU mengenai ada atau tidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan seringkali diabaikan oleh KPU. Kondisi demikian, menyebabkan Bawaslu tidak bisa berbuat banyak, karena memang sebelumnya Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutuskan laporan pengaduan. Atas dasar itu pembentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menerima, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu.²⁷

Dengan kewenangan seperti itu, secara yuridis formal Bawaslu bukan hanya sekedar lembaga pengawas, namun juga lembaga peradilan. Pasalnya, disamping menjalankan fungsi pengawasan, Bawaslu juga menjalankan fungsi-fungsi peradilan sebagaimana lembaga peradilan pada umumnya, sehingga tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu mengikuti mekanisme persidangan pada umumnya.²⁸ Suasana seperti itu dapat terlihat ketika Bawaslu menangani laporan pelanggaran administrasi Pemilu yang diadakan oleh beberapa partai politik calon peserta Pemilu 2019. Saat menangani pelanggaran administrasi tersebut, ketua dan anggota Bawaslu tampil formal, berjas hitam dan berdasi rapi. Mereka duduk di meja tinggi menghadap pengunjung. Di depan sebelah kanan duduk para pelapor dari partai politik, sedangkan di depan sebelah kiri duduk para terlapor dari anggota KPU. Tidak hanya itu, layaknya seorang hakim di pengadilan, ketua Bawaslu mengetuk

²⁷Abdul Wahid, *Meneguhkan Bawaslu Sebagai Lembaga Peradilan Dalam Bingkai Pengawas Pemilu*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 4 No. 1, 2018, hlm. 57.

²⁸ *Ibid.*

palu untuk memulai dan mengakhiri sidang, serta mengetuk palu atas hal-hal penting.²⁹

Dapat dipahami hadirnya Bawaslu sebagai lembaga peradilan Pemilu untuk menangani pelanggaran administrasi, jelas akan mengurangi proses panjang administrasi Pemilu, dengan kondisi ini akan menyebabkan penyelesaian kasus pelanggaran administrasi Pemilu akan semakin efektif dan tidak bertele-tele. Pasalnya, pelanggaran administrasi, bisa diselesaikan oleh Bawaslu. Apalagi, hasil pemeriksaan di Bawaslu sifatnya putusan, harus ditaati oleh KPU tanpa menimbang-nimbang lagi, karena putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat.³⁰

Terlepas dari semua itu, dengan diperluasnya kewenangan Bawaslu sebenarnya juga menimbulkan persoalan, yakni adanya dwifungsi Bawaslu. Di samping menjalankan fungsi pengawasan terhadap Pemilu, Bawaslu juga menjalankan fungsi peradilan. Hal itu dapat dilihat pada penyelesaian sengketa Pemilu terkait verifikasi partai politik calon peserta Pemilu 2014. Berdasarkan hasil verifikasi KPU, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia dinyatakan tidak memenuhi syarat di enam Provinsi. Bawaslu menilai jajaran KPU dianggap tidak bekerja maksimal dalam memverifikasi. Terutama verifikasi keanggotaan di daerah-daerah yang secara geografis sulit dijangkau. Selain itu, jajaran KPU juga dinilai tidak memahami permasalahan geografis yang menyebabkan partai politik tidak dapat menghadirkan anggotanya sesuai waktu yang ditentukan, sehingga dengan alasan itu permohonan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) pun dikabulkan. Contoh

²⁹ <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru?page=1>

³⁰ Abdul Wahid, *Op.Cit.*, hlm. 58.

lainnya juga dapat dilihat pada sengketa permohonan partai politik terhadap ketetapan KPU yang menetapkan hanya 14 partai politik nasional dan 4 partai lokal Aceh yang berhak mengikuti Pemilu 2019. Sejumlah partai politik seperti Partai Bulan Bintang, Partai Idaman, Partai Republik, Partai Bhinneka Indonesia, PKPI dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia mengajukan gugatan kepada Bawaslu terkait hasil penetapan KPU tersebut.³¹

Beberapa gugatan partai politik tersebut hanya gugatan Partai Bulan Bintang yang dikabulkan oleh Bawaslu. Penyebab Partai Bulan Bintang tidak lolos verifikasi karena di kabupaten Manokwari Selatan Provinsi Papua dalam verifikasi faktual anggota Partai Bulan Bintang kurang enam orang. Kekurangan anggota ini disebabkan oleh faktor komunikasi dan transportasi. Keenam anggota Partai Bulan Bintang terlambat datang ke KPU karena surat panggilan untuk mereka tidak kunjung datang ditambah mereka tinggal di pegunungan Papua dan harus berjalan kaki ke kabupaten. Bawaslu menilai status kepengurusan, keterwakilan perempuan 30 persen, domisili kantor dan keanggotaan pada Kabupaten Manokawari Selatan memenuhi syarat. Pada akhirnya setelah dilakukan verifikasi ulang, maka Partai Bulan Bintang ditetapkan menjadi peserta Pemilu 2019 oleh KPU.³²

Hal yang berbeda justru terjadi pada PKPI. Bawaslu menolak gugatan PKPI dengan penilaian bahwa persyaratan kepengurusan dan keanggotaan PKPI secara kumulatif tidak memenuhi syarat di 4 Provinsi dan 73 Kabupaten/Kota. Padahal penyebab PKPI tidak lolos verifikasi tidak jauh berbeda dengan Partai Bulan Bintang.

³¹ Agus Riewanto, 2019, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Bawaslu, hlm. 273.

³² *Ibid.*, hlm. 274

Keadaan geografis yang sulit dan faktor komunikasi menyebabkan beberapa anggota PKPI di Provinsi Papua tidak dapat hadir tepat waktu di kantor cabang PKPI saat pelaksanaan verifikasi dilakukan.³³

Ketika ditelusuri lebih jauh, proses verifikasi calon peserta Pemilu juga tidak luput dari pengawasan Bawaslu. Sebab, Bawaslu beserta jajarannya sampai Kabupaten/Kota secara aktif mengawasi pelaksanaan verifikasi. Mengamati perkembangan proses adjudikasi pada dua kasus tersebut, seakan Bawaslu luput dari upaya mempertimbangkan hasil pengawasan jajarannya. Dalam pemeriksaan, Bawaslu justru tidak menghadirkan Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota untuk dimintai keterangan terkait hasil pengawasan di daerah di mana partai politik yang bersangkutan dinyatakan tidak memenuhi syarat. Padahal jika langkah ini ditempuh, Bawaslu tentu akan lebih kaya dengan bukti dan memiliki pertimbangan yang lebih komprehensif dalam memutuskan penyelesaian sengketa.³⁴

Harus diingat, Bawaslu bukanlah lembaga peradilan yang dalam memeriksa dan memutuskan penyelesaian sengketa Pemilu hanya berpijak pada dalil dan bukti-bukti yang diajukan para pihak. Melainkan harus bertindak sebagai pengawas Pemilu, di mana di samping memerhatikan bukti dari para pihak, juga harus mempertimbangkan hasil pengawasan yang mereka lakukan sendiri.³⁵

Dwifungsi Bawaslu ini juga melahirkan persoalan dan konflik kepentingan dalam penyelenggaraan Pemilu, sebab dalam hal pengawasan Pemilu, Bawaslu telah memiliki penilai tertentu terhadap suatu pelanggaran administrasi Pemilu, baik yang

³³ *Ibid.*

³⁴ Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hlm. 127.

³⁵ *Ibid.*

dilaporkan oleh partai politik, masyarakat maupun yang ditemukan sendiri oleh Bawaslu.

Padahal, dari penilaian yang dimiliki oleh Bawaslu tersebut masih akan ditindaklanjuti dengan persidangan yang juga disidangkan oleh Bawaslu sendiri. Dengan kata lain, Bawaslu dalam menjalankan kewenangannya di samping bertindak sebagai pengumpul keterangan, pada saat yang sama juga bertindak sebagai hakim yang menentukan pelanggaran administrasi, sehingga penilaian Bawaslu terhadap suatu kasus dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan secara tidak langsung akan mempengaruhi putusannya ketika Bawaslu menjalankan fungsinya sebagai lembaga peradilan.³⁶ Keadaan ini semakin diperparah, dimana setiap anggota Bawaslu belum tentu memenuhi kompetensi sebagai hakim peradilan administrasi Pemilu, sehingga ke depan sangat mungkin akan banyak keputusan buruk Bawaslu yang merepotkan kerja KPU.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penulisan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana wewenang Bawaslu dalam penegakan hukum Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimanakah wewenang ideal Bawaslu sebagai bagian dari lembaga penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu?

³⁶ Abdul Wahid, *Op.Cit.*

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian merupakan bentuk pernyataan dari rumusan permasalahan mengenai ruang lingkup dan kegiatan yang akan dilakukan berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan. Dengan demikian, tujuan penelitian harus terkait dengan dengan isi rumusan permasalahan penelitian.³⁷

Sebagaimana telah dinyatakan oleh Selltitz, maka tujuan dari penelitian adalah:

“.....to discover answers to questiones through the application of scientific procedures, these procedures have been developed in order to increase the likelihoood that the information gathered will be relevant to the questione asked and will be reliable and unbiased.”³⁸

Apabila pernyataan tersebut dijabarkan lebih lanjut, maka akan tampak bahwa tujuan dari penelitian meliputi: mendapatkan pengetahuan tentang suatu gejala sehingga dapat merumuskan masalah, memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang suatu gejala sehingga dapat merumuskan hipotesa, untuk menggambarkan secara lengkap karakteristik atau ciri-ciri tertentu, mendapatkan keterangan tentang frekuensi peristiwa, memperoleh data mengenai hubungan antara suatau gejala dengan gejala lain, menguji hipotesa yang berisikan hubungan-hubungan sebab akibat.³⁹

Maka berdasarkan pernyataan mengenai tujuan penelitian yang dikemukakan oleh Selltitz tersebut, maka yang menjadi tujuan penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

³⁷ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi penelitian Hukum: filsafat, teori dan praktik*, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 206.

³⁸ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 9.

³⁹ *Ibid*, hlm.16 .

1. Untuk mengetahui bagaimana wewenang Bawaslu dalam penegakan hukum Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui bagaimana wewenang ideal Bawaslu sebagai bagian dari lembaga penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian sengketa Pemilu.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan penjelasan mengenai kegunaan bagi beberapa pihak yang terkait dengan penelitian, secara umum manfaat penelitian dapat dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Manfaat teoritis, yang menjelaskan bahwa hasil penelitian untuk memberikan sumbangan pemikiran atau memperkaya konsep-konsep, teori-teori terhadap ilmu pengetahuan dari penelitian yang sesuai dengan bidang ilmu dalam suatu penelitian.
- b. Manfaat praktis, yang menjelaskan bahwa hasil penelitian untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pemecahan permasalahan yang berhubungan dengan topik atau tema sentral dari suatu penelitian. Penelitian ini berguna secara teknis untuk memperbaiki, meningkatkan dan sebagainya suatu keadaan berdasarkan penelitian yang dilakukandan mencari solusi bagi pemecahan permasalahan yang ditemukan pada penelitian.⁴⁰

E. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

⁴⁰ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Op.Cit.*, hlm. 207.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum jenis ini juga biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan datayang bersifat sekunder pada perpustakaan. Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/ komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap Pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas.

2. Sifat Penelitian

Penelitian bersifat deskriptif analisis, yaitu memaparkan gambaran umum tentang wewenang penegakan hukum Pemilu oleh Bawaslu dan wewenang ideal Bawaslu sebagai bagian dari lembaga penyelenggara Pemilu.

3. Sumber Bahan Hukum

Sama halnya seperti penelitian yang lain, penelitian hukum normatif juga mengenal penggunaan data untuk mendukung keberhasilan penelitian yang dilakukan. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder sebagai sumber data utamanya, berbeda dengan penelitian hukum sosiologis yang sumber data utamanya adalah data primer.

Data sekunder merupakan data yang umumnya telah dalam keadaan siap terbuat (*ready made*). Adapun sumber data berupa data sekunder yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴¹

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan.

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
4. Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.
5. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder biasanya berupa pendapat hukum / doktrin/ teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 52.

untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder maka peneliti akan terbantu untuk memahami/menganalisis bahan hukum primer.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Biasanya bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus bahasa inggris, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan jenis penelitian yang bersifat normatif, maka dalam pengumpulan bahan hukum penulis menggunakan metode pengumpulan data sekunder dengan melakukan studi kepustakaan. Studi Kepustakaan merupakan metode tunggal yang digunakan dalam penelitian hukum normatif. Studi dokumen juga merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis) karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.⁴² Dalam melakukan penelitian ini, penulis terlebih dahulu mengumpulkan bahan dengan cara membaca buku-buku, majalah, perjanjian internasional, serta tulisan-tulisan yang tidak terkecuali menggunakan jasa internet.

5. Analisis Bahan Hukum

Dari bahan hukum yang didapatkan untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang berupa

⁴² Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta.

huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat sarjana, pendapat pihak terkait dan analisa (penalaran hukum) dari penulis yang nantinya dapat dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan juga untuk menambah ilmu pengetahuan masyarakat.

