

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar”, sesungguhnya telah mengisyaratkan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi meski tidak eksplisit dinyatakan demikian. Hanya ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara Hukum (*rechstaat*) adalah ciri negara modern (negara demokrasi).<sup>1</sup>

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat, jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>2</sup> Salah satu ciri negara demokrasi adalah diselenggarakan Pemilu yang terjadwal dan berkala. Pemilu merupakan suatu kompetisi untuk memenuhi jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat

Pemilihan Umum merupakan ajang demokrasi untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat daerah serta kepala daerah. Menurut Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan

---

<sup>1</sup>Boby Lukman, *Pemilu Sebagai Proses Demokrasi Menuju Cita-Cita Bangsa*, sebagaimana dikutip oleh Sandi Irawan, Eksistensi Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2018. Hlm. 1 <http://digilib.unila.ac.id/32506/18/SKRIPSI%20TANPA%20BAB%20PEMBAHASAN.pdf>

<sup>2</sup>Moh Mahfud MD, *Tinjauan Substansial Reformasi Hukum*, Yogyakarta, 1999. hlm. 17

perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden dan dewan perwakilan rakyat daerah”. Salah satu syarat pokok perwujudan demokrasi (kedaulatan rakyat) adalah adanya sistem Pemilihan Umum (Pemilu) yang jujur dan adil (*free and fair election*).<sup>3</sup>

Pemilihan Umum merupakan suatu pegelaran yang dilaksanakan oleh suatu negara yang mengakui dirinya atau negara itu adalah suatu negara yang demokratis. Mengenai Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa syarat dari kedaulatan rakyat salah satunya adalah Pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia memiliki lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu, lembaga yang menyelenggarakan pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Menurut Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum “Badan Pengawasan Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi

---

<sup>3</sup> Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014, Perludem*, Jakarta, 2006, hlm. 5.

Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggaraan Pemilu memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, menerima laporan-laporan dugaan Pemilu, dugaan pelanggaran pemilu, dan menindak lanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang.<sup>4</sup>

Bawaslu telah memiliki wewenang untuk memutus pelanggaran administrasi sehingga temuan pengawas pemilu tidak hanya bersifat rekomendasi tetapi bersifat keputusan yang harus dilaksanakan oleh para pihak, Bawaslu juga diberikan mandat dasar berupa pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa Pemilu. Selain itu masih banyak sekali penguatan kewenangan-kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Mengingat fungsi Bawaslu yang sangat dibutuhkan, maka Bawaslu ditetapkan sebagai penyelenggaraan Pemilu yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan mengawasi jalan Pemilu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang menyatakan bahwa eksistensi lembaga pengawasan Pemilu akan semakin lemah apabila tidak mempunyai kewenangan 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 Indonesia<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pemaparan Pasal 1, Angka 17 Undang-Undang Dasar 1945

<sup>5</sup> Firmanzah, 2010, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik : Pembelajaran Politik Pemilu 2009, Ed. I*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta hlm. 78-79.

Dalam melaksanakan pengawasan Pemilu pelapor tindak pidana pemilu telah ada dapat dilakukan di kantor Bawaslu, yang diterima langsung oleh Bawaslu kepolisian dan jaksa.

Pada dasarnya setiap laporan yang di sampaikan oleh Bawaslu akan di proses oleh Gakkumdu sesuai dengan aturan yang ada pada Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) terdiri atas :

1. Gakkumdu pusat berkedudukan di Bawaslu
2. Gakkumdu provinsi, kedudukan Bawaslu Provinsi
3. Gakkumdu Kabupaten/Kota, berkedudukan di Bawaslu Kabupaten/Kota; dan
4. Gakkumdu luar negeri, berkedudukan di Panwaslu luar negeri

Gakkumdu dibentuk dan ditetapkan dengan putusan Ketua Bawaslu, yang sebelumnya berkoordinasi dengan Kapolri dan Jaksa Agung, sementara Gakkumdu luar negeri berkoordinasi kepada Menteri yang membidangi urusan luar negeri.

Setiap orang maupun partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilu tentunya ingin tampil sebagai pemenang dalam penyelenggaraan pemilu tersebut. Kondisi seperti ini memerlukan pengawasan dari sebuah lembaga yang dijamin dengan suatu Undang-Undang agar Pemilu tersebut berjalan sesuai dengan peraturan yang ada.

Demokrasi memberikan kebebasan berpendapat bagi rakyat demokrasi merupakan pemerintahan yang terbatas kekuasanya dan tidak melakukan tindakan

sewenang-wenang terhadap warga negara. Negara yang menerapkan sistem demokrasi akan mempunyai prinsip ciri tersendiri. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. mantan hakim ketua Mahkamah Konstitusi bahwa terdapat 11 prinsip pokok negara demokrasi atas hukum dalam prespektif yang bersifat horizontal dan vertikal, yaitu:

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama.
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas.
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama.
5. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.
6. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembatasan kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal.
7. Adanya peradilan yang bersifat indenpenden dan tidak memihak *independent and impartial* dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran.
8. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (pejabat administrasi negara).
9. Adanya mekanisme "*Judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif.
10. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur janunan-jaminan peaksanaan prinsip-prinsip tersebut.
11. Pengakuan terhadap *asas legalitas atau due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.<sup>6</sup>

Sistem penanganan tindak pidana pemilu masih membutuhkan pembenahan agar dapat diterapkan dengan baik dan efektif untuk menjadi salah satu instrumen mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil. Perbaikan sistem penanganan meliputi perbaikan regulasi; penguatan kapasitas dan profesionalisme penegak hukum Pemilu;

---

<sup>6</sup><https://www.kompasiana.com/gelandanganpolitik/551ad0cc813311ae489de175/11-prinsip-pokok-negara-demokrasi-atas-hukum> Diakses pada tanggal 29 November 2019

dan peningkatan kesadaran hukum seluruh pemangku kepentingan Pemilu. Tanpa melakukan itu, sistem penanganan tindak pidana Pemilu akan selalu jalan di tempat dan tidak akan berhasil guna dalam menopang perwujudan pemilu yang jujur dan adil. Kedudukan Bawaslu dalam sentra gakkumdu sendiri, anggotanyaterdiri atas:

- a. Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ kota
- b. Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi.

Berdasarkan uraian diatas maka, penulis telah melakukan penelitian dan memfokuskan permasalahan dengan mengangkat judul skripsi : **“FUNGSI DAN TUGAS BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM SENTRA PENEGAKAN HUKUM TERPADU”**

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi dan tugas pokok Badan Pengawasan Pemilu Provinsi Sumatra Barat dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu atau Gakkumdu dalam pelanggaran pemilihan umum?
2. Apa saja persoalan yang dihadapi oleh Badan Pengawasan Pemilu Provinsi Sumatera Barat dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam penanganan pelanggaran Pemilihan Umum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui dan menganalisis secara konkret mengenai persoalan yang diungkapkan dalam perumusan masalah tersebut, yaitu :

1. Untuk mengetahui fungsi dan tugas Badan Pengawas Pemilu Provinsi Sumatra Barat dalam sentra penegakan hukum terpadu atau gakkumdu terhadap pelanggaran Pemilihan umum.
2. Untuk mengetahui apa saja persoalan yang dihadapi oleh Badan Pengawas Pemilu dalam sentra penegakan hukum terpadu dalam penanganan pelanggaran Pemilihan Umum.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penulisan ini diharapkan memberi manfaat bagi masyarakat serta memberikan dalam pengembangan ilmu hukum khususnya bidang hukum tata negara, sedangkan bagi penulis sendiri manfaat yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis,
  - a. Diharapkan penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk dijadikan sebagai sumber informasi dan jawaban permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam Badan Pengawasan Pemilihan Umum.
  - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dijadikan sebagai referensi bagi semua pihak yang berkepentingan dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan khusus pada pembahasan Hukum Tata Negara menyangkut tentang fungsi dan Tugas Bawaslu dalam

sentra penegakan hukum terpadu dalam penanganan pelanggaran Pemilihan Umum.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini, diantaranya:

- a. Sebagai masukan bagi masyarakat bagaimana ilmu pengetahuan untuk memahami fungsi dan tugas Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Sumatra Barat dalam sentra penegakan hukum terpadu.
- b. Agar dapat di jadikan masukan bagi Bawaslu dalam hal ini Provinsi Sumatra Barat dan masyarakat mengetahui fungsi dan tugas Badan Pengawasan Pemilihan Umum dalam penanganan pelanggaran Pemilihan Umum.

## E. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang diajukan, peneliti menggunakan metode Yuridis Sosiologis yaitu pendekatan penelitian yang menekankan terhadap efektivitas aturan hukum, kepatuhan terhadap hukum, peranan lembaga atau instansi hukum dalam penegakan hukum.<sup>7</sup> Pembahasan dikaitkan dengan kenyataan dilapangan atau mempelajari tentang hukum positif suatu objek penelitian dan melihat praktik yang terjadi dilapangan.

### 2. Sifat Penelitian

---

<sup>7</sup> Suratman dan Philips Dillah. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung. Alfabeta. hlm. 88.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan sifat-sifat suatu individu, keadaan dan gejala kelompok tertentu untuk menentukan penyebaran suatu gejala sosial dalam masyarakat.<sup>8</sup> Keadaan yang digambarkan dalam penelitian ini adalah bagaimana fungsi dan Tugas Badan Pengawasan Pemilu dalam Peraturan Nomor 31 tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data diperoleh dari penelitian langsung di Bawaslu. Data yang diperoleh dari penelitian adalah :

##### 1. Data Primer

Data primer yakni, data yang belum diolah dan diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang dikumpulkan dilapangan.<sup>9</sup>Data primer diperoleh melalui teknik wawancara yang dilakukan di kantor Bawaslu Provinsi Sumatera Barat.

##### 2. Data Sekunder

Data sekunder yakni, data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan diperoleh secara tidak langsung dari lapangan, yaitu data yang didapat dari bahan-bahan yang mengikat seperti Undang-

---

<sup>8</sup> Amiruddin & Zainal Asikin. 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. . 25

<sup>9</sup>Sumadi Suryabrata. 1983. *Metodologi Penelitian*. Jakarta. Raja Grafindo Persada. hlm.85.

undang sebagai landasan yuridis dan bahan yang memberikan penjelasan seperti hasil penelitian, karya ilmiah dan pendapat ahli. Data sekunder digunakan sebagai penambahan data primer dan data tersier. Sudah terolah dan didapatkan dari data kepustakaan (*library research*).<sup>10</sup>

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam melaksanakan penelitian kepustakaan ini diperoleh bahan hukum berupa data sekunder yaitu data yang telah terolah atau telah disusun yang didapatkan dari hasil penelitian di lapangan. Bahan hukum yang digunakan meliputi :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu semua bahan hukum yang mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian yang dilakukan dengan cara memperhatikan, mempelajari Undang-undang dan peraturan tertulis lainnya yang menjadi dasar penulisan skripsi ini. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- 5) Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu berupa bahan hukum yang membantu dalam memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa rancangan Undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu berupa kamus, kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan kamus Umum Bahasa Indonesia.

4. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:<sup>11</sup>

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”

---

<sup>11</sup>Bambang Songkono. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 112

yaitu teknik untuk membuat kesimpulan dengan obyektif dan sistematis, meliputi pengambilan data-data atau dokumen-dokumen yang terdapat di lapangan baik berupa berkas perkara maupun dokumen hukum lainnya pada instansi yang terkait dengan objek penelitian.

b. Wawancara

Wawancara merupakan proses pengumpulan data dengan cara tanya jawab antara dua orang atau lebih yang berhadapan secara fisik. Metode yang dipergunakan untuk menentukan jumlah responden adalah *purposive sampling* yaitu jumlah responden yang ditentukan dianggap dapat mewakili responden lainnya sesuai dengan kebutuhan penelitian. Sumber informasi yang diwawancarai adalah Ketua Bawaslu dan Divisi Pelanggaran Pemilu<sup>12</sup>

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, dalam penelitian ini pengolahan data dilakukan dengan cara *Editing*,<sup>13</sup> yakni pengeditan terhadap data- data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. *Editing* juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa datanya akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

b. Analisis Data

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta. UI Press. hlm. 21-22.

<sup>13</sup> Bambang Waluyo. 1991. *Penelitian Hukum dan Praktik*. Jakarta. Sinar Grafika. hlm. 47.

Analisis data sebagai proses setelah dilakukannya pengolahan data. Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka dilakukan analisis secara kualitatif yakni menghubungkan permasalahan yang dikemukakan dengan teori yang relevan sehingga diperoleh data yang tersusun secara sistematis dalam bentuk kalimat sebagai gambaran dari apa yang telah diteliti dan telah dibahas untuk mendapatkan kesimpulan. Berdasarkan pada kepustakaan yang ada dan kenyataan dalam praktik, pemilihan kepada pendekatan kualitatif selalu berdasarkan atas ciri-ciri yang menonjol dari data yang telah terkumpul.<sup>14</sup>



---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto. *Op.cit.* hlm. 77.