

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Salah satu ciri negara demokrasi adalah diselenggarakannya pemilu yang terjadwal dan berkala. Pemilu memiliki arena kompetisi untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warganegara yang memenuhi syarat.¹

Ciri khas dari negara demokrasi ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil dengan cara menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau badan. Demokrasi dikatakan sebagai ide dan institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang dimasukkan dalam kerangka yuridis.

¹ Denny J.A, *Demokrasi Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006. hlm. 9.

Demokrasi dalam kehidupan bernegara salah satunya tercermin melalui ada dan pelaksanaan Pemilu. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan yang dipegang oleh rakyat. Pemilu yang diadakan di Indonesia bertujuan untuk sarana demokrasi, menjaga tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), mewujudkan tujuan nasional, memilih anggota legislatif, memilih presiden dan wakil presiden. Anggota legislatif yang terpilih melalui pemilu merupakan perwakilan rakyat di lembaga legislatif. Artinya anggota legislatif merupakan representasi rakyat yang memilih. Mereka sebagai wakil harus mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok 3 lebih besar yang diwakili. Pemilu untuk memilih wakil rakyat tersebut disebut pemilu legislatif yang dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemilihan umum merupakan salah satu proses untuk memperjuangkan kepentingan politik dalam bentuk proses seleksi terhadap lahirnya wakil rakyat dan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi, karena pemilihan umum merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan rakyat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan. Pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir

dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat begitu juga dengan pemilihan kepala daerah.²

Pemilihan umum diadakan di Indonesia secara serentak pada 17 April 2019. Untuk pertama kalinya dalam sejarah negara ini, presiden, wakil presiden, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan anggota badan legislatif lokal dipilih pada hari yang sama dengan lebih dari 190 juta pemilih yang memenuhi syarat.³ Indonesia sebagai negara demokrasi dan menganut pluralisme tugas dan tanggung jawab negara adalah mengembalikan harkat dan martabat bangsa yang semestinya agar bangsa Indonesia mampu tampil dengan negara-negara lain di dunia. Perbaikan kualitas moral bangsa salah satunya lewat memperkuat basis integritas penyelenggara pemilu.⁴

Pemerintah memperbaharui kembali peraturan undang-undang mengenai Penyelenggaraan pemilu, dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Di antara perubahan mendasar pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yaitu peningkatan status kelembagaan Pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang semula berbentuk kepanitian (*ad hoc*) menjadi bentuk Badan (bersifat tetap), dan

² Tri Shina Putri, Ciri-ciri Negara Demokrasi, diakses dari <http://gemaputri.blogspot.co.id/2012/10/footnote-buku-internet-berita-koran.html>, pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 20.19 Wib.

³ Pemilihan Umum Indonesia diakses dari [:https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Indonesia_2019](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Indonesia_2019) diakses pada tanggal 25 Agustus 2019 Pukul 19:36

⁴ Muhammad Mahfud MD, *Tinjauan Substansial Reformasi Hukum*, Yogyakarta, 1999. Hlm. 17

penguatan kewenangan, pertama sebagai pengawas pemilu, kedua juga mengadili.⁵

Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu 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.⁶

Pengawasan menjadi salah satu komponen penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya sebuah pemilu. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) pada semua tingkatan memiliki peran penting menjaga agar pemilu terselenggara dengan demokratis secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Peranan tersebut harus secara optimal dilakukan dalam mengawasi dan mengambil tindakan yang tegas sesuai dengan aturan bagi semua bentuk pelanggaran yang terjadi selama pemilu berlangsung.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (disingkat Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan

⁵ Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu diatur dalam bab IV Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dalam melaksanakan tugasnya anggota Bawaslu didukung oleh Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum.

Untuk mewujudkan pemilu yang demokratis dan sesuai apa yang dicita-citakan, perlu adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu setiap tahapannya. Hal ini dikarenakan dalam setiap pelaksanaan pemilu tidak dapat dipungkiri bahwa masih sering terjadi kecurangan-kecurangan baik yang dilakukan oknum penyelenggara pemilu ataupun peserta pemilu. Kecurangan-kecurangan terjadi baik di tingkat pusat dan daerah lebih didominasi oleh politik uang (*money politic*), penggelembungan suara, pemilih siluman dan oknum penyelenggara pemilu yang berpihak kepada salah satu peserta. Untuk itu, maka fungsi pengawasan dalam pelaksanaan pemilu harus ditingkatkan pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggara negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.⁷

⁷ Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 tahun kembali ke Undang-undang Dasar 1945*, cet I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm 285

Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, fungsi pengawasan pemilu dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Bawaslu pusat yang berkedudukan di ibu kota provinsi bersifat tetap. Adapun untuk pengawasan di tingkat daerah kabupaten/kota sampai tingkat paling bawah, dilaksanakan oleh panitia pengawas pemilu yang bersifat *ad hoc* atau sementara, karena panwaslu dibentuk pada beberapa saat sebelum pelaksanaan pemilu dimulai dan akan dibubarkan setelah selesai semua rangkaian kegiatan penyelenggara pemilu.

Di berbagai Negara di dunia sebetulnya pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan Kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Namun para perancang undang-undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang menghendaki lembaga pengawas pemilu itu eksis, karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas pemilu yang *luber dan jurdil*. Hal ini dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilu yang menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu

pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 2019 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2019) diselenggarakan pada 17 April 2019 untuk memilih 575 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 136 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2019–2024. Pemilu Legislatif tahun tersebut dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan umum Presiden Indonesia 2019.⁸

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilu disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu ada pembagian tugas pengawasan pemilu yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu;

⁸ Pemilihan Umum Legislatif 2019 dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2019 Pada Tanggal 16 September 2019 Pukul 20:35 WIB

2. Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi;
3. Panwaslu kabupaten/kota mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
4. Panwaslu Kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan;
5. Pengawas Pemilu Lapangan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu ditingkat desa/kelurahan;
6. Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawssi tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.

Adapun tugas dan wewenang Pengawas Pemilu dapatlah dijelaskan secara umum sebagai berikut :

1. mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu;
2. menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan pemilu;
3. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU/KPU provinsi/KPU kabupaten/kota atau kepolisian atau instansi lainnya untuk ditindaklanjuti;
4. mengawasi tindak lanjut rekomendasi;
5. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
Melaksanakan :
 - a. tugas dan wewenang lain ditetapkan oleh undang-undang (untuk Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota);

- b. melaksanakan tugas lain dari Panwaslu Kecamatan (untuk Pengawas Pemilu lapangan); dan
- c. melaksanakan tugas lain dari Bawaslu (untuk Pengawas Pemilu Luar Negeri).

Dalam melaksanakan tugas, Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang :

1. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran;
2. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.
3. Letak geografis penyelenggaraan pemilu sebagian sulit dijangkau oleh pengawas pemilu.⁹

Setiap penyelenggaraan pemilu seringkali muncul persoalan atau pelanggaran Pemilu. Persoalan-persoalan tersebut muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggara Pemilu dalam hal ini Komisi Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat KPU), seperti keputusan/kebijakan yang tidak tepat dan merugikan peserta Pemilu, kurang cermat dalam perhitungan suara, hingga indikasi keberpihakan kepada salah satu peserta Pemilu. Persoalan juga muncul karena adanya penyimpangan dan

⁹ Bawaslu diakses dari : <https://bawaslu.go.id/id/profil/rencana-strategis-bawaslu> pada tanggal 2 Agustus 2019, Pukul 10:20 WIB

kecurangan yang dilakukan para peserta pemilu, seperti pemalsuan identitas, intimidasi dan money politik kepada pemilih.

Kasus kecurangan ini bermula Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Jawa Barat (Jabar) mendapatkan temuan dan laporan dugaan praktik politik uang selama masa tenang hingga hari pemungutan suara, pada Minggu (14/4/2019) ,hingga Rabu,(17/4/2019). Komisioner Bawaslu Jabar Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa, Yulianto mengungkapkan, sejauh ini terdapat lima kasus temuan dan laporan dugaan praktik politik uang di Jabar. Satu di antaranya adalah laporan mengenai dugaan praktik politik uang oleh seorang caleg di Kecamatan Leuwiliang, Kabupaten Bogor pada hari pemungutan suara. Namun, kasus tersebut statusnya belum diregister sebagai temuan karena masyarakat di Bogor enggan menjadi saksi sehingga perlu dilakukan penelusuran maksimal tujuh hari kerja.¹⁰

Berdasarkan laporan itu lanjutnya, salah satu caleg DPRD setempat membagikan amplop disertakan bahan kampanye kepada orang lain.

¹⁰ Kasus dugaan praktik politik uang diakses dari :
<https://regional.kompas.com/read/2019/04/18/18110791/bawaslu-jabar-usut-5-kasus-dugaan-praktik-politik-uang-ini-rinciannya?page=all> pada tanggal 2 Agustus 2019 Pukul 10:20 WIB

Mendasarkan pada permasalahan tersebut, penulis berpandangan diperlukan penelitian lebih lanjut dalam bentuk skripsi dengan judul :

“Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Sebagai Penyelenggara Pemilu Legislatif Tahun 2019 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang akan di bahas oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Kewenangan Penyelenggaraan Pemilu Oleh Bawaslu Sebagai Penyelenggara Pemilu Legislatif Tahun 2019 Serentak Ditinjau Berdasarkan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
2. Pelanggaran Apa Saja Yang Ditemui Bawaslu Dalam Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Legislatif Tahun 2019 Berdasarkan Undang-undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
3. Bagaimana Kekuatan Mengikat Hasil Pengawasan Oleh Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilu?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis Kewenangan Penyelenggaraan Pemilu Oleh Bawaslu Sebagai Penyelenggara Pemilu

Legislatif Serentak Tahun 2019 Ditinjau Berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

2. Untuk Mengetahui Pelanggaran Pemilu Yang Ditemui Oleh Bawaslu Dalam Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Legislatif Serentak Tahun 2019 Berdasarkan Undang-undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis kekuatan mengikat hasil pengawasan oleh Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu kontribusi perkembangan Ilmu Hukum secara umum, dan mengenai bidang hukum tata negara pada khususnya. Untuk mengetahui mengenai kewenangan Bawaslu Sebagai Penyelenggara Pemilu Legislatif Serentak Tahun 2019 Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Pemilu Serentak Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

2. Kegunaan secara praktis

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi masyarakat. Selain itu, peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan masukan kepada

kalangan akademisi, praktisi, dan pihak terkait mengenai Kewenangan Bawaslu
Sebagai Penyelenggara Pemilu Legislatif Serentak Tahun 2019

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara hukum menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan,¹¹ “Negara Indonesia merupakan negara hukum.”. Menurut *Hans Kelsen* yang dikutip dari buku Pengantar Ilmu Hukum Karangan Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, menyatakan, “Hukum adalah suatu sistem norma-norma yang mengatur perilaku manusia. Yang dimaksud yakni hukum terdiri atas norma-norma dimana dari norma-norma tersebut terbentuk suatu sistem.”

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.¹²

¹¹ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2014, hlm. 12.

¹² Abdul Mukthie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.5-6.

Pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindak atau tingkah laku penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang dapat menghalang-halangi penguasa untuk bertindak sewenang-wenang. Dia merupakan batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan hingga hukum tadi merupakan perlindungan bagi ketentraman umum. Tanpa berlakunya hukum di dalam masyarakat, akan timbul kekacauan dan kesewenang-wenangan. Hukum itu menghendaki keadilan untuk menciptakan perdamaian dan ketentraman dalam masyarakat. Hukum adalah hanya apa yang berarti untuk menjadikan keadilan. Sebab, hukum yang tidak adil menentang eksistensinya sendiri.¹³ Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia,

¹³ *Ibid.*, hlm.24.

2. Pembagian kekuasaan,
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang,
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. *Supremacy of Law*,
2. *Equality before the law*,
3. *Due Process of Law*.¹⁴

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pemilu, dugaan pelanggaran pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang. Seiring berjalannya waktu, dengan adanya peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemilu yang baru yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, ada penguatan kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga pengawas pemilu. Salah satu penguatannya yaitu temuan Bawaslu tidak lagi berupa rekomendasi, tetapi sudah menjadi putusan, Bawaslu sekarang memiliki kewenangan memutus pelanggaran administrasi sehingga temuan pengawas

¹⁴ Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2014, Hlm.5.

pemilu tidak hanya bersifat rekomendasi tetapi bersifat putusan/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.¹⁵

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin¹⁶ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)¹⁷

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan

¹⁵ Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum

¹⁶ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

¹⁷ *Ibid.*

tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁸ Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹⁹

Literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²⁰

¹⁸ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

¹⁹ Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

Hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

1. hukum;
2. kewenangan (wewenang);
3. keadilan;
4. kejujuran;
5. kebijakbestarian; dan
6. kebajikan²¹

Menurut A.Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat. Kemudian Bagir Manan memberikan definisi bahwa peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum. Bersifat dan berlaku secara umum maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu sehingga berlaku bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola

²¹ Rusadi Kantaprawira, "*Hukum dan Kekuasaan*", Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

tingkah laku tersebut.²² Terakhir setelah mendapat persetujuan bersama antara lembaga legislatif dan eksekutif, maka disahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mendefinisikan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dengan pertimbangan tersebut lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dalam membentuk atau menyusun peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah wajib mengikuti pedoman atau bimbingan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²³

Konsep pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan adalah bahwa peraturan perundang-undangan dapat dijalankan dan diterima oleh masyarakat, akan tetapi pada kenyataannya banyak peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diimplementasikan. Hal tersebut karena kadang kala peraturan perundang-undangan yang sudah ada, harus diganti walaupun sebenarnya peraturan perundang-undangan tersebut masih relevan dengan keadaan saat itu. Alasannya karena :

²² Peraturan Perundang-Undangn diakses dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/480-politik-perundangundangan.html> pada tanggal 20 Juli Pukul 16:20 WIB

²³ Pengertian Perundang-undangan diakses dari http://studihukum.blogspot.com/2010/12/urgensi-partisipasi-publik-dalam_5632.html pada tanggal 5 Agustus 2019 Pukul 14:56

1. produk tersebut tinggalkan dari zaman Hindia Belanda, Orde Lama, Orde Baru, pejabat lama, atau ingin tampil beda ;
2. hanya ingin mengejar target, seolah-olah dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tugas mereka dianggap berhasil ;
3. peraturan perundang-undangan dibuat asal saja tanpa melalui penelitian (research) atau dengan penelitian tetapi tidak sesuai dengan metode penelitian yang benar
4. terpengaruh dengan studi banding di negara lain, yang di negara lain dapat diimplementasikan, maka tanpa melalui saduran seluruh peraturan perundang-undangan asing tersebut diadopsi ; dan
5. transplantasi (pencangkokan) dengan peraturan perundang-undangan milik negara lain.

Dalam kaitan dengan tidak dapat diimplimentasikannya peraturan perundang-undangan, Hikmahanto Juwana mengatakan: Pelebelan rejim dan keinginan untuk berbeda dari satu pemerintahan ke pemerintahan lain lebih berdampak fatal bagi reformasi hukum. Reformasi yang dilakukan cenderung seperti pendulum, hanya mengayun dari satu sisi kesisi lainnya. Reformasi tidak ditujukan untuk membangun dan menyempurnakan sistem hukum yang ada.²⁴

²⁴ Implementasi Perundang-Undangan diakses dari <http://ditjenpp.kemkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2011/89-Implementasi/316-Implementasi-perangkat-peraturan-perundang-undangan.html> pada tanggal 10 Agustus 2019 pukul 10:35 WIB

Menurut Erman Rajagukguk bahwa, hukum baru dapat berperan dalam pembangunan, bila hukum dapat menciptakan lima kualitas kondusif untuk pembangunan, yaitu :

1. Stabilitas, hukum harus dapat menciptakan *Stability*, atau mengakomodir menyeimbangkan kepentingan yang saling bersaing di masyarakat.
2. Prediktabilitas, hukum harus menciptakan *Predictability* sehingga setiap orang dapat memperkirakan akibat dari langkah-langkah atau perbuatan yang diambil.
3. Adil, rasa adil dalam bentuk persamaan di depan hukum, perlakuan yang sama dan adanya standar.
4. Pendidikan, hukum berfungsi sebagai Instrumen pendidikan dalam perubahan sosial, umpamanya undang-undang perpajakan akan bisa mendidik masyarakat untuk membayar Pajak, dengan memberikan Insentif dari pada ancaman hukuman.
5. Adanya kemampuan khusus dari Sarjana Hukum, hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi memerlukan Sarjana Hukum yang memahami hubungan hukum dengan masalah-masalah pembangunan.²⁵

Pengawasan juga merupakan suatu cara agar tujuan dapat tercapai dengan baik. Biasanya teori pengawasan dalam manajemen dipakai oleh

²⁵ Peranan Hukum Dalam Pembangunan diakses dari https://www.academia.edu/37463633/PERANAN_HUKUM_DALAM_PEMBANGUNAN_EKO_NOMI_DI_INDONESIA pada tanggal 10 Agustus 2019 Pukul 13:10 WIB

banyak perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuannya. Dalam penelitian ini konsep pengawasan digunakan bukan sebuah perusahaan tetapi sebuah lembaga yang melakukan pengawasan pemilu yakni BAWASLU. Meskipun banyak para ahli membangun teori pengawasan dalam perusahaan-perusahaan, namun dalam hal ini pengawasan berlaku pada level teori untuk menganalisis penelitian ini. Kemudian banyak para ahli yang mengungkapkan tentang pengawasan seperti Mathis dan Jackson, yang menjelaskan bahwa pengawasan merupakan cara untuk memantau kinerja agar tercapai tujuan organisasi. Dengan cara, sikap, sistem dan ruang lingkup organisasi. Definisi ini sangat terpaku pada pengawasan sebuah perusahaan.

1. Teori Pengawasan

Menurut George R. Terry²⁶ mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan menurut T. Hani Handoko²⁷ adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai dimana hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

²⁶ Topo santoso, loc.cit.

²⁷ Teori Pengawasan Menurut Para Ahli diakses dari <https://www.seputarpengertian.co.id/2016/10/pengertian-pengawasan-menurut-para-ahli-lengkap.html> pada tanggal 22 Oktober 2019 Pukul 09:30 WIB

Sementara menurut Siagian menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Donnelly yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan²⁸ yaitu :

a. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*)

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan.

Dengan demikian, maka kebijakan merupakan pedoman yang baik untuk tindakan masa mendatang. Pengawasan pendahuluan meliputi; Pengawasan pendahuluan sumber daya manusia, Pengawasan pendahuluan bahan-bahan, Pengawasan pendahuluan modal dan Pengawasan pendahuluan sumber-sumber daya finansial.

²⁸ Donnelly, 1996, *Model Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, Jurnal Lembaga Penyelenggara Pemilu, hlm 12.

b. Pengawasan Pada Saat Kerja Berlangsung (*Cocurrent Control*)

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. *Cocurrent control* terutama terdiri dari tindakan para *supervisor* yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. *Direction* berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

c. Pengawasan Feed Back (*Feed Back Control*)

Pengawasan Feed Back (*feed back control*) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang. Menurut James Af Stoner dan R. Edward Freeman pengawasan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen, sebagaimana berikut ini, yaitu: fungsi perencanaan (*Planning*), fungsi pengorganisasian

(*Organizing*), fungsi pelaksanaan (*Actuating*) dan fungsi pengawasan (*Controlling*). Pengawasan merupakan salah satu fungsi penting dalam fungsi manajemen. Hal dikarenakan tanpa pengawasan, fungsi yang lain tidak akan berjalan secara efisien, efektif dan maksimal. Boleh dikatakan bahwa masing-masing fungsi manajemen tersebut merupakan satu kesatuan yang menyeluruh dan sistemik, sehingga saling mempengaruhi dan ketergantungan satu sama lain. Pengawasan juga merupakan suatu cara agar tujuan dapat tercapai dengan baik. Biasanya teori pengawasan dalam manajemen dipakai oleh banyak perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuannya.

2. Teori Demokrasi

Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan *cratein* atau *cratos* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. *Demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) memiliki arti suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Henry B. Mayo dalam *An Introduction to Democratic Theory* (1960: 70), memberikan pengertian demokrasi, sebagai: *A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at*

*periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*²⁹.

Rumusan tersebut memberikan sifat pemahaman umum terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi, yaitu:

- a. Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai elemenelemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.
- b. Orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum.
- c. Kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa.

3. Teori Lembaga Negara

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat³⁰. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan

²⁹ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (1960: 70).

³⁰ Stephen P. Rob-bins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan*.

keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan.³¹

Kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkraman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa “*the least government is the best government*” menurut doktrin *nachwachersstaat*³².

a. *Trias Politica* Lembaga Negara

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government*

³¹ *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

³² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 58.

Organization atau *NonGovernmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur³³.

Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata, kata *orgaan* juga diartikan sebagai perlengkapan. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali

³³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan Negara.

Menurut Montesquieu³⁴, “Di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.” Konsepsi *trias politica* yang di idealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat Sederajat dan

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 34

saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

b. Pemahaman Tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah Lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of*

the United States of America jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Persoalan konstiusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstiusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas Mahkamah Konstitusi ialah persoalan apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud. Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstiusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar, berarti lembaga yang bersangkutan bersangkutan dengan persoalan konstiusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (*legal dispute*) atau sengketa kewenangan konstiusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusny³⁵.

³⁵ *Ibid, hlm. 54*

Setidaknya ke-34 lembaga Negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D Undang-Undang Dasar 1945 hanya ditentukan, negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, Undang-Undang Dasar sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh Undang-Undang dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya itu sendiri masih harus diatur dalam undang-undang. Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ditentukan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum tersebut pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang ditentukan dengan jelas pula dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dapat dikatakan, dari 34 lembaga negara yang telah diuraikan di atas, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Teori Pelanggaran Pemilu

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu. Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: “Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu.”³⁶

Dalam rangka penegakan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur

³⁶ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso, *Penanganan pelanggaran pemilu Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta Selatan, 2011, hal. 10

beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, Undang-undang tidak hanya mengatur proses pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil.

Berdasarkan deskripsi di atas, dapat disimpulkan bahwa maksud penyusunan peraturan pelanggaran pemilu tidak hanya melindungi peserta pemilu (partai politik atau kandidat), tetapi juga lembaga pelaksana dan pemilih. Ketentuan tentang pelanggaran pemilu ditujukan untuk melindungi proses pemilu dari segala bentuk pelanggaran. Perlindungan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan yang ditujukan oleh perwakilan terpilih atau pimpinan pemerintah dalam merepresentasikan aspirasi pemilih.

Untuk menjamin pemilu yang bebas dan adil, diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupan, penipuan, dan praktikpraktik curang lainnya yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangi melalui cara-cara curang (*malpractices*), sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati. Guna melindungi kemurnian pemilu yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilu sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian, undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan, juga

melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakikat *free and fair election* itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman.

Untuk memberikan batasan mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu, pembahasan ini mengacu pada ketentuan sebagaimana disebut pada Pasal 252 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang secara garis besar menyatakan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang tersebut. Berdasarkan rumusan dalam ketentuan itu, dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, digolongkan sebagai tindak pidana pemilu.

Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye, atau seorang calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diduga melakukan penipuan. Meski peristiwanya terjadi pada saat tahapan pemilu berlangsung atau berkaitan dengan kontestan pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-undang Pemilu; perbuatan itu tidak digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Perbuatan tersebut adalah tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

5. Pengertian Bawaslu

Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu adalah badan/ lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis, yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan judul dan identifikasi masalah, penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktik pelaksanaannya secara sistematis, lengkap dan logis untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh.³⁸ Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif dimana

³⁷ Wikipedia, pengertian bawaslu, https://id.wikipedia.org/wiki/Panitia_Pengawas_Pemilu, diunduh pada 20 juli 2019, pukul 16.19.

³⁸ Moch.Nazir, metode penelitian hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hlm. 55.

dilakukan penelitian terhadap studi kasus yang kemudian membahasnya dengan menggunakan bahan bacaan yang diperoleh dari berbagai sumber.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengutamakan penelitian kepustakaan, mencari data yang digunakan dengan berpegang pada segi-segi yuridis.³⁹

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*caseapproach*), pendekatan komperatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁰

Berdasarkan hal tersebut maka dalam penelitian ini penulis bermaksud melakukan pendekatan pendekatan yuridis normatif, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma- dogma, yang disertai dengan contoh kasus atau undang-undang. Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan

³⁹ Ronny hanitijo soemitro, metodologi penelitian hukum dan juri metri, Jakarta, Ghalia, Indonesia, hlm. 57.

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

kepuustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.⁴¹

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.
- b. Bahan Hukum Sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

3. Tahapan Penelitian

Data yang diperoleh diolah dengan menggunakan analisis-analisis yuridis normatif. Tahap penelitian dilakukan dalam dua tahap, antara lain :

- a. Studi Kepustakaan (*Library Search*)

Penelitian kepustakaan digunakan dalam upaya mencari landasan-landasan teoritis dan informasi-informasi yang berhubungan dengan

⁴¹ Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

objek penelitian dengan menggunakan data primer yaitu bahan hukum yang mengikat, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁴²

- 1) Bahan Hukum Primer yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan di teliti berupa peraturan perundang-undangan terdiri dari :
 - a) Norma dasar Pancasila
 - b) Undang-Undang Dasar 1945
 - c) Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu
- 2) Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yaitu terdiri dari:
 - a) Hasil karya ilmiah para sarjana
 - b) Hasil penelitian dalam bentuk jurnal
 - c) Artikel para ahli
- 3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamu hukum, kamus bahasa, artikel.

b. Penelitian Lapangan

⁴² Ronny hanitijo soemitro, *metodologi penelitian hukum dan jurimetri*, hlm. 12.

Untuk menunjang dan melengkapi data sekunder dengan cara wawancara, penelitian lapangan akan dilakukan di tempat dan instansi terkait yang sekiranya berhubungan dengan objek penelitian sehingga berbagai data yang sudah ada dapat dianalisis fakta yang terjadi, apakah apa yang seharusnya dengan apa yang terjadi (antara *das sollen* dan *das sein*).

4. Teknik Pengumpulan Data

Suatu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam suatu penelitian pada dasarnya tergantung pada ruang lingkup dan tujuan penelitian. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro teknik pengumpulan data terdiri dari studi kepustakaan, pengamatan (*observasi*) wawancara (*interview*) dan penggunaan daftar pertanyaan (*kuisisioner*). Berdasarkan ruang lingkup, tujuan dan pendekatan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu alat pengumpul data yang digunakan melalui data tertulis. Penulisan melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan untuk memperoleh informasi dalam bentuk formal dan data resmi mengenai masalah yang diteliti yaitu dengan cara:

- 1) Inventarisasi hukum positif Indonesia;

- 2) Inventarisasi asas-asas hukum;
- 3) Inventarisasi teori-teori filsafat khususnya yang berkaitan dengan perkembangan hukum;
- 4) Menganalisis sejauh mana sinkronisasi dan harmonisasi aturan hukum baik secara horizontal maupun vertical;
- 5) Sejarah hukum;
- 6) Perbandingan hukum;
- 7) Menemukan, mengumpulkan dan memahami kembali segala aturan dan teori serta pandangan hukum.

b. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada narasumber sebagai pihak yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor itu ialah pewawancara yang diwawancarai topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan dan situasi wawancara. Pewawancara menyampaikan pertanyaan pertanyaan kepada yang diwawancarai, narasumber dapat mempengaruhi hasil wawancara karena mutu jawaban yang diberikan tergantung pada apakah ia dapat menangkap isi pertanyaan dengan baik. Topik penelitian dapat mempengaruhi kelancaran dan hasil wawancara

karena kesediaan Narasumber untuk menjawab tergantung apakah Narasumber tertarik pada masalah atau tidak.

5. Alat Pengumpulan Data

- a. Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpulan data yang dipergunakan oleh peneliti berdasarkan penelitian normatif adalah catatan hasil telaah dokumen, dan *log Book* (Catatan catatan selama proses penelitian berlangsung), dan juga wawancara dari narasumber.
- b. Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan dibuat berdasarkan identifikasi masalah, alat perekam, kamera, flashdisk, laptop.

6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Metode analisis data yang digunakan penulis adalah normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian bertitik tolak pada norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif merupakan analisis data dan informasi-informasi yang diperoleh secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum.

7. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka penelitian lapangan antara lain di lakukan:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Telp. (022) 4262226-4217343 Fax. (022) 4217340 Kota Bandung – 40261.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung Jalan Dipatiukur Nomor 35 Telp. (022) 2506 210, Kota Bandung
- c. Bawaslu Provinsi Jawa Barat Jalan Turangga No. 25 Kota Bandung