HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

SKRIPSI

Oleh :

BILLY ELANDA

No Mahasiswa : 14410160

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Oleh:

BILLY ELANDA

No Mahasiswa : 14410160

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

بسم الله الرحمن الرحيم

HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke depan Dosen Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 8 November 2018

Yogyakarta, 8 November 2018
Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Prof. Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum.
NIP: 904100108

بسم الله الرحمن الرحيم

HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada tanggal 12 Desember 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji		Tanda Tangan
1. Ketua	: Prof. Dr. NI'MATUL HUDA S.H., M.Hum.	.....
2. Anggota	: JAMALUDIN GHAFUR S.H., M.H.	.....
3. Anggota	: DIAN KUS PRATIWI S.H., M.H.	.....

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H).

NIK.904100102

iv

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **BILLY ELANDA**
Nomor Mahasiswa : **14410160**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan dan dipertahankan di depan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.
Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil) dan merupakan hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaedah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan pernyataan di atas (terutama pernyataan pada butir no.1 dan no. 2), saya siap bertanggungjawab penuh jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.
Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa ada paksaan dan tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 17 Desember 2018
Yang membuat Pernyataan



BILLY ELANDA
NIM : 14410160

v

CURRUCULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Billy Elanda
2. Tempat Lahir : Bengkulu
3. Tanggal Lahir : 19 November1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Agama : Islam
7. Alamat Terakhir : Jl. Ireda. Gg.rambutan. Keparakan Kidul MG 1 / 1082. Yogyakarta.
8. Alamat Asal : Jl. KS Tubun Nomor 10, Lingkar Barat, Kota Bengkulu
9. E-mail : billyelanda55@gmaul.com
10. Identitas Orang Tua/Wali
    a. Ayah
       Nama lengkap : Andri Gusti
       Pekerjaan : Swasta
    b. Ibu
       Nama Lengkap : Eliya Sukmana
       Pekerjaan : Wiraswasta
11. Riwayat Pendidikan : TK Aisyah Kota Bengkulu
    : SD Negeri 1 Kota Bengkulu
    : SMP Negeri 1 Kota Bengkulu
    : SMA Negeri 5 Kota Bengkulu
12. Pengalaman Organisasi : Kepala Unit PSDK HMI Komisariat FH UII
    PTJK HMI Cabang Yogyakarta
    Ketua Umum LEM FH UII
13. Hobi : Olahraga (Basket)

Yogyakarta, _____
Yang Bersangkutan,

Billy Elanda
NIM: 14410160

HALAMAN MOTTO

Tidaklah Aku Menciptakan Jin dan Manusia Melainkan Untuk Beribadah Kepadaku
(Adz – Dzariyat : 56)

Berdiri diatas kaki sendiri, berserah diri pada sang illahi

Inti dari ilmu adalah rasa takut kepada Allah yang mengakar sampai kedalam hati. Dunia ini ibarat bayangan, kalau kau berusaha menangkapnya ia akan lari, tapi kalau kau membelakanginya, ia tak punya pilihan selain mengikutimu.

Beranilah keluar dari zona nyaman, beranilah melakukan apapun yang tidak kamu sukai asalkan itu untuk kebaikan, karena itulah yang akan membangun karaktermu, akalmu, dan hatimu.
(Emha Ainun Najib)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan teruntuk

Kedua Orang Tua tercinta,

Adik-adikku tersayang,

Keluarga besar yang selalu mendukung,

Serta teman-teman,

Yang selalu menemani, mendukung, mengingatkan, membimbing dan mendoa'kan

untuk lebih baik.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh

Alhamdulillaahirabbil 'aalamiin. Segala puji syukur kedapa Allah SWT, zat yang maha sempurna, maha adil, maha bijaksana, maha perkasa, maha melihat, maha mengetahui, maha pengasih dan maha penyayang yang telah memberikan nikmat iman dan islam serta seluruh rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Shalawat dan salam kedapa manusia terbaik, orang yang paling sempurna jiwa, fisik dan akhlaqnya, orang yang telah dipilih sang pencipta Allah SWT sebagai penutup risalah-risalah para nabi dan rasul untuk menjadi pemimpin semua anak adam di dunia maupun akhirat yakni Nabi Muhammad SAW. Semoga kita termasuk orang yang senantiasa istiqomah dan mendapat syafaatnya di yaumil akhir.

Skripsi yang penulis buat adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar strata-1 (s1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul Hubungan Kelembagaan Bawaslu dan KPU Dalam Penyelenggaraan Pemilu (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum). Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari kata sempurna.

Penulisan hukum ini secara garis besar memaparkan mengenai mengapa terjadi perbedaan pandangan antara Bawaslu dan KPU pada proses pendaftaran pemilu 2019 serta tawaran konsep ideal kelembagaan antara Bawaslu dan KPU pada penyelenggaraan pemilu kedepan.

Penulis dalam menyusun serta menyelesaikan penulisan hukum ini, banyak mendapat bimbingan keilmuan, pengarahan-pengarahan atau petunjuk, bantuan maupun dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dan setulus-tulusnya kepada :

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan perlindungan dan kemudahan dalam hal.
2. Kedua orang tua, Mama dan Papa tersayang Eliya Sukmana dan Andri Gusti yang selama ini banyak sekali memberikan *support* baik materiil maupun non-materiil berupa dorongan, nasihat, mendo'akan dan sebagainya kepada penulis, selama menempuh studi hingga mencapai keberhasilan dalam menyelesaikan studi Strata 1 ini.
3. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LLM., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ibu Pudak Nayati, S.H., LLM. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
6. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing , yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
7. Kepada kedua adik kandung tersayang Aldo Larik Al Fattah dan Nada Alya Salsabilla terimakasih atas kebersamaan, persaudaraan, kasih sayang, serta motivasi yang diberikan.
8. Kepada bang Allan Fatchan Gani Wardhana SH., MH. dan bang Aulia Rifqi Hidayat SH. yang telah membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi, serta meluangkan waktunya untuk memberikan masukan.
9. Kepada Intan Likarezthya terimakasih atas *support* yang telah diberikan kepada penulis, yang selalu memberikan motivasi dan mengingatkan untuk

mengerjakan skripsi, serta mendoa'kan penulis dalam menyelesaikan skripsi.

10. Kepada Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam (MPO) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Imam Alfat dan Sekum Haekal beserta jajaran, Imam Mario dan Sekum Tebet beserta jajaran, serta Imam Fikri dan Sekum Risang beserta jajaran.
11. Kepada Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam (MPO) Cabang Yogyakarta
12. Kepada Keluarga Besar Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (LEMFHUII), Pengurus Harian (PH), Inti, Fungsionaris, dan Akademi Lembaga yang telah memberikan dukungan, cinta kasih, dan pengalaman berharga selama satu periode kepengurusan.
13. Kepada "Inti LEM FH UII", Bang Bo, Sisin, Jani, Anin, Iqok, Bagas, Youmi, Yazid, Imam, Alfin dan Owob terimakasih telah memberikan semangat dan dukungan kepada penulis dalam meneyelesaikan skripsi, membantu menyelesaikan amanah di LEM FH UII, dan selalu mendoakan penulis.
14. Kepada kawan-kawan seperjuangan "Dewan Perwakilan Mahasiswa" Retno, Sando, Gustirio, Den Sholeh, Faisol Soleh, Mega, Namira, Rian, dan Andika yang telah memberikan semangat, motivasi, kepada penulis
15. Kepada Keluarga "PSDK HMI FH UII", Ijal, Mega, Gustirio, Naya, Dandi, Khalid, Amanda, Indira, Dimas, Rio Elak, dan bang Marvi.
16. Kepada kawan-kawan "PTJK HMI Cabang Yogyakarta" Yobi, Retno. Shidiq, Ivan dan Decky.
17. Kepada Anissa Adzhani, terimakasih telah menjadi motivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi, menjalani amanah di LEM FH UII, dan selalu mendoakan penulis.
18. Kepada Fadillah Adkiras yang paling nakal, terimakasih sudah terus melawan dan menjadi penyeimbang diantara yang baik. Panjang umur perjuangan!

19. Kepada Cynthia Carolina terimakasih telah memberikan semangat dan dukungan kepada penulis dalam meneyelesaikan skripsi, menjalani amanah di LEM FH UII, dan selalu mendoakan penulis sekaligus merangkap menjadi sekretaris pribadi penulis dalam segala hal diluar tugas selaku wakil sekretaris umum LEM FH UII.
20. Kepada kawan-kawan seperjuangan "ANRAU" Ade, Adhet, Ali, Andika, Audi, Dandi, Dimas C.K, Ditiya, Essa, Gustirio, Hilmi, Ikram, Imam, Iqok, Irvan, Irwan, Aldi J.K, Rico, Rey, Rian, Ryo, Sandy, Syahdega, Syarafie, Thaariq, Yuantoni Fidelico, Zulfadli yang telah bersedia menjadi keluarga kecil di tempat perantauan.
21. Semua pihak yang telah membantu kelancaran skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma'amin.*

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama dibidang ilmu hukum.

Wassalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh

Yogyakarta,

Penulis,

(Billy Elanda)

NIM. 14410160

DAFTAR ISI

Halaman Judul i

Halaman Pengajuan..... ii

Halaman Persetujuan.....**Error! Bookmark not defined.**

Halaman Pengesahan Tugas Akhir .....**Error! Bookmark not defined.**

Surat Pernyataan..... iv

Curriculum Vitae..... iv

Halaman Motto..... vii

Halaman Persembahan..... viii

Kata Pengantar ix

Daftar Isi..... xiii

Abstraksi xv

BAB I..... 1

PENDAHULUAN..... 1

A. Latar Belakang Masalah..... 1

B. Rumusan Masalah 9

C. Tujuan Penelitian 9

D. Orisinalitas Penelitian 10

E. Tinjauan Pustaka 11

F. Metode Penelitian..... 22

G. Kerangka Skripsi 24

BAB II 26

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PEMILU, DAN KOMISI NEGARA 26

A. Tinjauan Umum Negara Hukum 26

B. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi 36

C. Tinjauan Umum Tentang Pemilu 47

D. Tinjauan Umum Tentang Komisi Negara 78

BAB III 88

HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU 88

A. ANALISIS HUBUNGAN ANTARA BAWASLU DAN KPU PADA PROSES PENDAFTARAN BACALEG 2109 88

B. KONSEP IDEAL KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU 102

BAB IV 113

PENUTUP 113

A. Kesimpulan 113

B. Saran 115

DAFTAR PUSTAKA 117

ABSTRAKSI

Studi ini bertujuan untuk mengetahui Hubungan Kelembagaan Bawaslu dan KPU Dalam Penyelenggaraan Pemilu (studi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum) Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Pertama, Mengapa hubungan antara Bawaslu dan KPU terjadi perbedaan pandangan pada proses pendaftaran bacaleg 2019 ?; Kedua, Bagaimana konsep ideal kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu ?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara meneliti bahan pustaka baik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan karya ilmiah yang mempunyai hubungan dengan penelitian ini. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil studi ini menyimpulkan: Pertama, hubungan antara KPU dan Bawaslu terjadi perbedaan pandangan pada proses pendaftaran bacaleg 2019 terjadi karena terdapat benturan penafsiran terhadap bunyi undang-undang pemilu, peraturan KPU, serta tugas dan wewenang kedua lembaga negara ini; Kedua, konsep ideal kelembagaan KPU dan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu kedepan khususnya pada proses pendaftaran ialah sebaiknya KPU dan Bawaslu saling bertikad baik untuk bertemu dalam rangka melakukan penyamaan pandangan terhadap peraturan yang ada baik terhadap bunyi penafsiran undang-undang pemilu, peraturan KPU, peraturan DKPP, serta tugas dan wewenang kedua lembaga negara ini. Kemudian hasil dari pertemuan tersebut harus dituangkan dalam sebuah nota kesepahaman atau memorandum of understanding (MoU) sebagai bentuk kesepakatan yang wajib dijalankan.

***Kata kunci**: Hubungan, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, Konsep Ideal, Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai suatu manifestasi paling konkret atau perwujudan yang tercerna pancaidera dari jiwa bangsa Indonesia mengenai kelembagaan Penyelenggara Pemilu, dan juga merupakan "belahan jiwa', yaitu hasil derivasi dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bangsa Indonesia, kesepakatan pertama bangsa Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomo 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dibuat dengan setidak-tidaknya didorong oleh empat pertimbangan pokok. Keempat pertimbangan dimaksud telah dirumuskan dalam bagian menimbang *(desideratum)* atau umumnya dikenal dengan konsideran dari UU Pemilu. Keempat pertimbangan itu harus dilihat pula sebagai desiderata bagi kelembagaan Penyelenggara Pemilu.

Adapun pertimbangan dimaksud antara lain, yaitu keberadaan pemilu dapat menjadi pertanda akan adanya jaminan pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Ketika mereka yang berada dalam kelembagaan penyelenggara pemilu menjalankan tugas, kewenangan dan kewajiban mereka menurut UU Pemilu, maka mereka itu sedang merealisasikan jaminan pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Inilah dasar etis menurut hukum, yaitu desiderata

menyangkut pemilu secara keseluruhan, terutama yang berkenaan dengan kelembagaan penyelenggara pemilu.[1]

Sebagaimana dikemukakan dalam UU Pemilu cita-cita dan tujuan nasional itu terkatub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa tujuan Negara Indonesia sebagaimana termaktub didalam pembukaan UUD 1945, yaitu : "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".[2]

Dalam perspektif cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana dikemukakan di atas itulah, maka dirasakan perlu diselenggarakan pemilu. Dalam hal ini yag dimaksud dengan penyelenggaraan pemilu menurut UU Pemilu adalah untuk memeilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (anggota DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (anggota DPD), presiden dan wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Ratkyat Daerah (anggota DPRD).

Sebagai bagian dari pertimbangan keberadaan UU Pemilu, dirumuskan pula dalam bagian menimbang UU Pemilu, bahwa pemilu adalah merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Melalui pemilu sebagai saran perwujudan kedaulatan rakyat dihasilkan wakil rakyat dan pemerintahan

[1] Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 51

[2] *Ibid*, hlm. 52

negara. Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat yang demikian itu harus bersifat demokratis sebagaimana dihendaki, atau merupakan roh yang diderivasi dari dalam Pancasila dan UUD 1945.

Selanjutnya ditambahkan dalam penjelasan UU Pemilu, I umum paragraph kesatu, bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari kedaulatan berada ditangan rakyat, yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban, untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.[3]

Sistem demokrasi modern menghendaki Pemilu tidak hanya diselenggarakan sebagai ritual suksesi kepemimpinan semata. Lebih dari itu, pemilu diharapkan dapat seutuhnya menjadi aktualisasi dan manifestasi kedaulatan rakyat. Dalam rangka menjunjung tinggi kedaulatan rakyat tersebut, penyelenggara pemilu harus didasarkan pada prinsip *free and fair election* (bebas dan adil). Prinsip ini teah menjadi pedoman negara-negara demokrasi modern dalam penyelenggaraan pemilu dalam beberapa dekade terakhir.[4]

Salah satu elemen yang paling penting dan strategis dalam mewujudkan pemilu yang bebas dan adil adalah penyelenggara pemilu. Penyelenggara

[3] *Ibid*, hlm. 53.

[4] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 51

pemilu merupakan pihak yang mengatur jalannya pemilu, mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu, menetapkan peserta pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rakpitulasi perolehan suara, hingga menetapkan pemenang pemilu. Dengan kata lain, penyelenggara pemilu merupakan nahkoda dari pemilu yang menentukan bagaimana dan kearah mana pemilu akan berlabuh. Tolak ukur keberhasilan pemilu mewujudkan tujuan-tujuan idealnya, sangat ditentukan oleh kinerja para penyelenggara pemilu, sehingga tidak diragukan lagi bahwa penyelenggara pemilu memiliki peran yang sangat penting dan strategis.[5]

Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu. Lembaga tersebut terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga pihak yang menyelenggarakan pemilu tersebut meruapakan satu kesatuan fungsi panyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden dan untuk memilih anggota DPRD secara langsung oleh rakyat.[6]

KPU merupakan lembaga yang bertugas dan berwenang diantaranya dalam melakukan perencanaan program dan anggaran serta menetapkan jadwal rangkaian pemilu, menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, hingga

[5] *Ibid*, hlm. 52
[6] Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

menyusun dan menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu.[7] DKPP merupakan lembaga negara yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.[8] Sedangkan Bawasalu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas dan berwenang menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa proses pemilu, mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu, menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu, hingga mengawasi pelaksaan peraturan KPU.[9]

Pada 30 Juni 2018, KPU menetapkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Legislatif untuk menghadapi tahapan pengumuman pendaftaran calon anggota legislatif. Pada awalnya Kemenkumham tidak bersedia mengundangkan PKPU pencalonan anggota legislatif lantaran dinilai tidak sesuai dengan UU Pemilu dan melanggar putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Namun, KPU tetap berkomunikasi dengan Kemenkumham untuk mengupayakan PKPU diundangkan. PKPU hasil

[7] Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[8] Pasal 1 angka (24) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[9] Pasal 93 dan 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

sinkronisasi akhirnya diundangkan pada hari selasa (3/7/2018) malam setelah melalui proses diskusi intensif antara KPU, Kemenkumham dan pakar hukum.[10]

Pasca resmi diundangan PKPU ini banyak menuai pro-kontra di tengah masyarakat khususnya berkenaan dengan Pasal 4 angka (3) yang berbunyi : "Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi".[11] Pasal ini dianggap telah bertentangan dengan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu khususnya pada pasal 240 ayat (1) huruf g yang berbunyi : "tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pudana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana".[12]

Dalam proses pendaftaran Bakal Calon Legislatif (Bacaleg) pada Pemilu 2019 KPU menolak ratusan bacaleg mantan napi korupsi, ditingkat pemilihan anggota legislatif DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota ada 199 mantan napi korupsi, sedangkan di DPR RI ada 5 mantan napi korupsi sehingga total ada 204 bacaleg mantap napi korupsi yang ditolak KPU. Menurut Bawaslu, dari

[10] https://nasional.kompas.com/read/2018/07/04/11244991/akhirnya-kemenkumham-mengundangkan-pkpu-pencalonan-anggota-legislatif, diakses pada tanggal 5 Oktober 2018

[11] Pasal 4 angka (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018

[12] Pasal 240 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

199 itu perinciannya adalah 30 mantan napi korupsi yang terdaftar sebagai bacaleg DPRD di 11 provinsi, 148 mantan napi korupsi terdaftar sebagai bacaleg DPRD di 93 kabupaten, dan 21 mantan napi korupsi terdaftar sebagai bacaleg DPRD di 12 kota. Di DPRD tingkat provinsi, mantan napi korupsi yang mendaftar paling banyak di Jambi yakni 9 orang. Lalu disusul Bengkulu (4), Sulawesi Tenggara (3), Kepulauan Riau (3), Riau (2), Banten (2), Jawa Tengah (2), NTT (2), DKI Jakarta (1), Kalimantan Selatan (1), dan Sulawesi Utara (1). Ditingkat kabupaten, bacaleg di DPRD Kabupaten Buol dan Katingan, yakni sebanyak 6 orang. Lalu kabupaten Kapuas (5), Belitung (4), Trenggalek (4), dan Kutai Kartanegara (4). Sedangkan ditingkat DPRD Kota, mantan napi korupsi paling banyak terdaftar sebagai bacaleg di kota Lamongan, yaitu 4 orang. Selanjutnya kota Pagar Alam (3), Cilegon (2), Gorontalo (2), Kupang (2), dan Sukabumi (2).[13]

KPU mengembalikan berkas para bacaleg serta mengelarkan Surat Keputusan (SK) dan Berita Acara tentang penetapan status Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebab KPU berpedoman pada pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang memuat laangan mantan koruptor menjadi calon wakil rakyat. Komisioner KPU Pramono Ubaid Tanthowi menyatakan, berkas 199 bacaleg itu telah dikembalikan ke partai politik pengusung untuk diganti. Berdasarkan hasil keputusan dan ketetapan KPU tersebut beberapa Bacaleg

[13] https://beritagar.id/artikel/berita/kpu-tolak-204-bacaleg-mantan-napi-korupsi, diakses pada tanggal 5 Oktober 2018

mantan napi korupsi mengajukan sengketa pendaftaran ke Bawaslu dan Panwaslu setempat. Hasil sengketa menyatakan seluruhnya Memenuhi Syarat (MS). Bawaslu mengacu pada Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 yang tidak melarang mantan koruptor untuk mendaftar sebagai calon legislatif. Tercatat ada 41 mantan napi korupsi yang diloloskan oleh Bawaslu sebagai Bacaleg di Pemilu 2019.[14] Sementara itu KPU tidak mau melaksanakan putusan Bawaslu karena tetap pada pendiriannya berdasarkan pada PKPU No. 20 Thaun 2018 yang melarang mantan napi eks koruptor. KPU beralasan bahwa pembentukan PKPU tersebut telah sesuai dengan standar mekanisme pembentukan PKPU yang mana wewenang tersebut diberikan oleh Undang-Undang. Selain itu KPU juga masih menunggu putusan Mahkamah Agung (MA) terkait *Judicial Review* (JR) terhadap PKPU yang diajukan oleh para termohon. Hingga Akhirnya MA mengabulkan hak uji materil pemohon terhadap PKPU, MA membatalkan Pasal 4 Ayat (3) dan Pasal 11 Ayat (1) huruf d pada PKPU No. 20 Tahun 2018 karena bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Setelah itu barulah KPU bersedia melaksanaka putusan bawaslu untuk memasukan nama-nama bacaleg yang telah diputuskan Memenuhi Syarat oleh Bawaslu.[15]

[14] https://nasional.kompas.com/read/2018/09/11/10093791/38-caleg-mantan-napi-korupsi-diloloskan-bawaslu-berikut-daftarnya, diakses pada tanggal 5 Oktober 2018

[15] https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180914203717-32-330365/bawaslu-minta-kpu-laksanakan-putusan-ma-soal-eks-napi-korupsi diakses pada 17 Oktober 2018

Berdasarkan kondisi yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah di atas, terdapat suatau perbedaan pandangan dan hubungan yang kurang harmonis antar lembaga peneyelenggara pemilu yakni Bawaslu dan KPU, maka dari itu penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian tentang HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji adalah:

1. Mengapa hubungan antara Bawaslu dan KPU terjadi perbedaan pandangan pada proses pendaftaran bacaleg 2019 ?
2. Bagaimana konsep ideal kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu ?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui mengapa hubungan antara Bawaslu dan KPU terjadi perbedaan pandangan pada proses pendaftaran bacaleg 2019

2. Untuk mengetahui konsep ideal kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu

D. Orisinalitas Penelitian

Penulisan pada objek ini telah dilakukan oleh beberapa peneliti lainnya yaitu :

1. Skripsi dengan judul Perluasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia dalam Pencegahan dan Penindakan Praktik *Money Politics* (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum) oleh Jannatha Ramadhona. Dalam penelitiannya menjelaskan tentang urgensi perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan bentuk perluasan kewenangan yang dimiliki Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan penindakan praktik *Money politics.* Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa Perluasan terhadap kewenangan Bawaslu ini dilakukan agar Bawaslu dapat menjalankan tugasnya secara maksimal tanpa adanya hambatan yang disebabkan oleh terbatasnya kewenangan yang dimiliki Bawaslu dan Bentuk Perluasan Kewenangan Bawaslu dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran *money politics* adalah Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji dan memutuskan pelanggaran *money politics*. Tetapi kewenangan tersebut hanya untuk pelanggaran money politics yang bersifat terstruktur, tersistematis dan masif saja.

Oleh karena itu penelitian ini merupakan penulisan orisinil, asli, bukan plagiasi, atau duplikasi dari hasil penulisan lain.

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori Negara Hukum

Dalam termonologi hukum ketatanegaraan hingga saat ini konsep negara yang baik dan responsif diarahkan kepada tipe negara kesejahteraan, terutama tipe negara hukum materiil yang makin menjauh dari tipologi negara hukum sebagai penjaga malam *(Nachtwachter Staat)* atau negara hukum formil atau *formile rechsstaat.*[16]

Sebab itulah, keberadaan hukum sebagai bangunan dasar untuk mengintergrasikan kelompok-kelompok sosial masyarakat (*social groups*) menjadi tak terhindarkan. Karena kelompok-kelompok sosial itu partikular (*social groups particularly*), maka yang menyatukan partikularisme (*from particular to integrated*) kelompok sosial itu adalah negara. Negara memiliki instrument hukum (*law instrument*) yang dapat digunakan sebagai pengatur juga sebagai perekayasa sosial.[17]

Dalam catatan sejarah kenegaraan, konsep negara hukum merefleksikan berbagai varian dan dianut oleh sejumlah negara. Ada tipologi negara hukum yang merefleksikan konsep hukum yang berlandaskan Al-Qur'an dan Sunnah Rasul atau tipologi negara hukum

[16] Fajlurrahman Jurdi, Teori Negara Hukum, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 14.

[17] *Ibid*, hlm. 16

nomokrasi Islam, negara hukum konsep Eropa Kontinental (*rechstaat*), tipologi negara hukum Anglo-Saxon (*rule of law*), tipologi negara hukum *sosialis legality* dan tipologi negara hukum Pancasila.[18]

Konsep negara hukum *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak awal didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ciri dari individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Konsep *rechtsstaat* menurut Philipus M. Hadjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner.[19] Adapun ciri-ciri *rechtsstat* adalah sebagai berikut:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.[20]

Professor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan

[18] *Ibid*, hlm. 18-19

[19] Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Ctk. Pertama, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

[20] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 9.

tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiil yang lebih kompleks mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.[21]

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa konsep *rechstaat* bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental yang disebut dengan *Civil Law Sistem*. Sedangkan konsep rule of law bertumpu atas sistem hukum yang disebut *Common Law Sistem*.[22]

Konsep utama dari negara hukum ialah adanya pembatasan oleh hukum, dalam pengertian bahwa setiap sikap, tingkah laku, dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh penguasa maupun oleh warga negaranya harus terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa negara (Soehino). Dengan demikian, untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara harus dipisah dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang-bidang tertentu. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan haruslah dibatasi dengan peraturan hukum pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu ciri dan prinsip pokok negara hukum dan demokrasi adalah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak (Moh. Mahfud MD).[23]

2. Teori Demokrasi

[21] Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara… Op.Cit*, hlm. 19
[22] *Ibid*, hlm. 25
[23] *Ibid*, hlm. 31-32

Secara etimologis kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demos*, yang berarti rakyat atau penduduk dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan dua suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Selanjutnya Abraham Lincolin memberikan batasan sederhana tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sementara itu Sidney Hook dalam Masykuri Abdillah mendefinisikan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan secara langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. [24]

Menurut tafsir R. Kranenburg didalam bukunya *"Inleiding in de vergelijkende staatrechtwetenschap",* perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Serta menurut M. Durverger demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu system pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah. [25]

[24] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 61

[25] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm. 12

Terdapat banyak definisi tentang demokrasi, sebagaimana yang telah dipaparkan di atas. Namun yang paling populer adalah yang dirumuskan oleh Abraham Lincoln, demokrasi harus dilihat dari beberapa sisi. *Pertama*, sisi substansial dimana demokrasi hanya bisa tegak kalau ada sesuatu nilai-nilai atau budaya yang memungkinkan rakyat bisa memiliki kedaulatan dalam arti sesungguhnya. Misalnya adanya kebebasan, budaya saling menghormati kebebasan orang lain, adanya pluralisme, toleransi dan anti intimidasi. *Kedua*, sisi dimensi prosedural, dimana demokrasi hanya bisa tegak jika ada prosedur formal yang memungkinkan nilai dan budaya demokrasi itu ada dan berjalan, pemilihan umum yang bebas dan adil, DPR yang kuat, lembaga yudikatif yang independen adalah termasuk bagian dari aspek prosedural demokrasi, bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[26]

Dalam suatu negara yang menganut demokrasi, keberadaan lembaga perwakilan rakyat sangan diperlukan karena pada dasarnya setiap kebijakan publik harus dirumuskan dan diputuskan oleh dan untuk rakyat sendiri. Karena suatu negara pada umumnya memiliki penduduk dalam

[26] Eman Hemawan dan Umaruddin Masdar, *Demokrasi Untuk Pemula*, Ctk. Pertama, KLIK, Yogyakarta, 2000, hlm. 28-29.

jumlah besar, maka keputusan itu tidaklah mungkin dilakukan oleh seluruh warga negara dan untuk itulah diperlukan hadirnya lembaga perwakilan.[27]

Demikianlah, dijelaskan tentang arti demokrasi yang menujuk kepada kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat melalui sistem suara terbanyak, atau prosedur mayoritas yang telah menjadi kesepakatan. Pemerintah negara yang merupakan hasil dari pendapat umum, ia merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga setiap kepentingan dan kebijakan negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.[28]

3. Teori Pemilu

Demokrasi telah memberikan porsi kekuasaan rakyat lebih besar dalam menjalankan kekuasaan negara. Di samping itu, demokrasi sebagai sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, maupun sebagai mekanisme pembentukan pemerintahan hanya dapat terwujud jika terdapat jaminan hak asasi manusia. Agar demokrasi tersebutdapat berjalan dengan baik maka harus ada jaminan kebebasan berkeyakinan, berpendapat dan berserikat.[29] Di mayoritas negara demokrasi, pemilu

[27] *Ibid*, hlm. 30.
[28] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum… Op.Cit*, hlm. 63.
[29] Bisariyadin dkk, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vil. 9, Nomor 3, September 2012, hlm. 538

dianggap sebagai lambang, sekaligus parameter dari demokrasi.[30] Dengan kata lain pemilihan umum merupakan suatu konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.[31]

Pemilihan umum merupakan salah satu instrument yang digunakan oleh bangsa Indonesia didalam mewujudkan pilar-pilar demokrasi dalam kehidupan kebangsaan dan ketatanegaraan. Sebagai sebuah instrument, tentu terdapat beberapa penyesuaian isi instrument apabila terjadi dinamika kehidupan sosial dan perpolitikan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat.[32]

Pemilu pada hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satupun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan pergantian kekuasaan berjalan secara demokratis.[33] Pemilu mempunyai hubungan erat

---

[30] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 461

[31] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 9.

[32] Badan Pembinaan hukum nasional Kementian Hukum dan HAM RI, *Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu Indonesia*, Ctk. Pertama, Pengayoman, Jakarta 2016, hlm. 1

[33] *Ibid*, hlm. 28.

dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern.[34]

Seperti diketahui pada zaman modern ini dapat dikatakan tidak ada satu negara pun yang dapat melaksanakan demokrasinya secara langsung dalam arti dilakukan oleh seluruh rakyatnya. Karena terlalu luasnya wilayah dan begitu besarnya jumlah penduduk, demokrasi yang dipergunakan oleh negara-negara modern adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Di dalam demokrasi perwakilan ini hak-hak rakyat untuk menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil rakyat dan yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen. Oleh karena anggota-anggota parlemen atau DPR merupakan wakil-wakil rakyat, idealnya semua orang yang berada di sana haruslah dipilih oleh rakyat yang diwakilinya melalui pemilihan yang secara hukum dapat dinilai bebas, jujur dan adil. Dengan demikian, Pemilu merupakan komponen penting di dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.[35]

Pemilu juga memiliki kaitan erat dengan prinsip negara hukum sebab melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat suatu produk hukum untuk ditaati bersama dan melakukan

[34] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 219-220.

[35] *Ibid*, hlm. 220-221

pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut.[36]

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut: "Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan asas yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Pemilu pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah menetapkan produk politik dan jalannya pemerintahan negara."[37]

Menurut Suryo Untoro "Bahwa Pemilihan Umum adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I) dan (DPRD II)." [38]

Pada Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dinyatakan:

> Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil

[36] *Ibid*, hlm. 221-222

[37] http://www.edukasinesia.com/2016/06/pemilu-apa-itu-pemilu-penjelasan-terlengkap-mengenai-pemilu.html, diakses pada tanggal 6 Oktober 2018.

[38] *Ibid*

Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Teori Komisi Negara

Sebagian kalangan masyarakat menilai, hakikat lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi-komisis negara, yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas peforma lembaga negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hal ini merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap seluruh institusi penegak hukum, mulai dari Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, hingga Kepolisisan NRI. Ketidakpercayaan ini tidak hanya dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit ditingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang tersedia. Ketidakpercayaan juga dapat diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada, dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru. [39]

Masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai akibat dari moderenisasi dan perubahan-perubahan sosisal yang sangat pesat dalam masyarakat, gagal diagregasikan secara memadai melalui lembaga-

[39] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hl. 197

lembaga negara yang tersedia. Demikian pula, perubahan-perubahan sosial politik dan pergeseran paradigma dalam melihat pemerintah telah berakibat serius pada memudarnya pembedaan secara tegas mana yang menjadi ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dalam bangunan argumentasi Trias Politika.[40]

Dari sudut pandangan lainnya, lahirnya lembaga-lembaga sampiran negara merupakan refleksi dari kontestasi dua kecendrungan klasik yang menjadi salah satu dari pertanyaan-pertanyaan besar yang bersifat permanen dalam studi ilmu politik, yakni kecendrungan sentripetal (konsentrasi kekuasaan) dan kecendrungan sentrifugal (pemencara kekuasaan). Keduanya mempresentasikan dua entitas politik yang saling berhadap-hadapan dalam kerangka *zero-sum-game theory* (hubungan saling meniadakan) yakni negara dan kecendrungan konsentrasi kekuasaan dan kekuatan non-negara dengan kecendrungan pemencaran kekuasaan.[41]

Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena ;

1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

Masalah kedudukannya struktural maupun non struktural, masalah *financing* nya budgeter atau non budgeter (swakelola/mandiri), masalah kepegawaiannya yang non pns atau *semi volunteer*, perlu diposisikan sesuai dengan struktur administrasi negara yang ingin dibangun.

[40] *Ibid*, hlm. 198
[41] *Ibid*, hlm 199

Adanya teori komisi negara dalam sistem ketatanegaraan ini memberikan landasan bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut bagi lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan baru, khususnya agar terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.[42]

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (library research) dengan fokus kajian menelaah hubungan kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

2. Sumber Data

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perUndang-Undangan yang terkait dengan penelitian ini, Dalam penelitian ini terdiri dari :

[42] Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia,* Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 33

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
3. Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum bersifat menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah berupa kamus, ensiklopedi, dan lain-lain yang dapat membantu memahami dan menganalisis masalah yang dikaji dalam penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dokumen, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebutuhan penelitian yang akan dikaji, teknik tersebut dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait hubungan kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

b. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian:
c. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematiskan:
d. Bahan hukum yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

G. Kerangka Skripsi

Untuk mempermudah pembahsan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistem sebagai berikut:

BAB I ini akan menguraikan tentang pendahuluan, pendahuluan merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II ini akan menguraikan tentang tinjauan umum, tinjauan umum merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori tentang Negara Hukum, Demokrasi, Pemilu, dan Komisi Negara.

BAB III ini akan menguraikan tentang Hasil dan Pembahasan. Hasil dan pembahasan merupakan bab di mana penulis akan memaparkan hasil penelitian berupa hubungan kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

BAB IV ini akan menguraikan tentang Penutup. Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehemsif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PEMILU, DAN KOMISI NEGARA

A. Tinjauan Umum Negara Hukum

1.1 Pengertian Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Negara hukum terlahir sebagai reaksi dari negara polisi *(polizei staat)* yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat itu. Negara polisi adalah suatu tipe negara yang memberlakukan asas *alles voor het volk, maar niet door het volk* (rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan asas *legibus salutus est, salus publica suprema lex* (kepentingan umum mengatasi semua undang-undang). Jadi, dalam negara polisi rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja.[43]

Oleh karena itu, untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang memperaktikan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak rakyat munculah ide yang dilahirkannya negara hukum. Revolusi Prancis merupakan bukti nyata adanya system absolut yang telah dipraktikan oleh raja Louis XIV di Prancis, semboyannya yang sangat terkenal diantaranya *l' etat C' est moi* (negara adalah saya), yang berarati bahwa sabda raja adalah

[43] Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Ctk. Pertama, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013, hlm. 1

undang-undang yang wajib untuk dilaksanakan. Sikap absolutisme raja itu telah memicu bangkitnya gerakan penentang raja yang dipelopori oleh golongan masyarakat terkemuka, golongan cendikiawan yang berfikiran maju, seperti Montesquieu (1689-1755) seorang ahli hukum Prancis yang tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat. Kemudian Jean Jacques Rousseau (1712-1778) selain sebagai satrawan yang berpengaruh pada masa itu, ia juga seorang ahli pikir Prancis yang telah terang-terangan mencela dan megkritik keburukan-keburukan yang terjadi dalam pemerintahan.[44]

Maka, setelah Plato (429-347 SM) mengintrodusir istilah *nomoi*, suatu istilah yang pada masa sekarang menunjuk pada pegertian negara hukum. Kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles (384 – 322 SM) yang juga merupakan murid dari Plato, manurutnya suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi den berkedaulatan hukum. Secara filosofis, baik Plato maupun Aristoteles, keduanya menyinggung cita-cita manusia berkorespendensi dengan dunia mutlak :

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan
3. Cita-cita untuk mengejar keindahan
4. Cita-cita untuk mengejar keadilan [45]

[44] *Ibid*, hlm. 2
[45] *Ibid*, hlm. 3

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keseluruhan kondisi diatas telah terwujud, maka tercapailah suatu apa yang disebut sebagai "Negara Hukum", karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga yang baik dan bersusila.[46]

1.2 Tipe Negara Hukum

a) Negara Polisi / Polizei Staat

Negara polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dapat juga disebut negara jaga malam. Pemerintah bersifat *monarchie absolut.* Ciri tipe negara ini :

1. Penyelenggaraan negara positif (*bestuur*)
2. Penyelenggaraan negara negative (menolak bahaya yang mengancam negara/kemanan)[47]

Negara polisi terkenal dengan slogannya *"Sallus publica supreme lex"* (kepentingan umum sebagai yang harus diutamakan). Dimana dalam

[46] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm. 1-2
[47] *Ibid*, hlm. 2

menentukan mana yang merupakan umum dan mana yang bukan adalah raja. Rajalah yang menentukan apa saja hal yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, *"L' etat c'est moi"* (negara adalah aku (raja)). Jadi tidak ditentukan oleh yang berkepentingan, yaitu rakyat. Kebebasan mengeluarkan pendapat, apalagi mengkritik raja menjadi tabu bagi rakyat Perancis. Pada tipe negara polisi ini belum dikenal Hukum Administrasi Negara, kalaupun ada mungkin masih terlalu sempit, artinya sama dengan negara yang berbentuk monarki absolut, dimana Hukum Administrasi Negara hanya berbentuk instruksi-instruksi yang harus diindahkan oleh aparat negara dalam melaksanakan tugasnya, sekaligus merupakan aturan yang mengatur tentang tata cara alat perlengkaan negara menjalankan fungsinya.[48]

b) Negara Hukum Liberal

Negara hukum liberal timbul sebagai reaksi atas konsep negara polisi. Konsep negara hukum ditulis oleh Immanuel Kant dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysiche Ansfangsgrunde Rechtslehre* yang berbunyi bahwa pihak yang bereaksi terhadap negara polisi adalah orang-orang kaya dan pandai, yang disebut sebagai kaum borjius liberal. Oleh karena itu konsep negara hukum hasil pemikiran *Kant* ini dinamakan Negara Hukum Liberal.[49]

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara.

[48] *Ibid*, hlm. 3
[49] *Ibid*, hlm. 4

Penguasa dalam bertindak harus sesuai dengan norma hukum. Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dengan yang dikuasai ada suatu kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa. Menurut Kant, kaum borjuis menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan dan tidak ada turut campur negara dalam penyelenggaraan perekonomian. Penyelenggaraan perekonomian dalam negara hukum liberal berasaskan persaingan bebas, *laise faire, laise passer,* siapa kuat dia yang menang. Kepentingan masyarakat tidak diperhatikan yang terpentingialah mereka (kaum liberal) mendapat keuntungan sebesar-besarnya. Dengan demikian penyelenggaraan perekonomian diserahkan sepenuhnya kepada swasta, tanpa pemerintah atau negara turut campur, tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat banyak, yang makmur hanyalah konglomerat kaum liberal saja.[50]

Franz Magnis Suseno memberikan kritik bahwa dilihat dari prinsip subsidaritas penolakan liberalism klasik terhadap tanggungjawab sosial negara kelihatan sewenang-wenang. Liberalism tidak dapat mengemukakan alasan mengapa tugas negara untuk menunjang kehidupan masyarakat dibatasi padsa bidang keamanan dan dinyatakan tidak berlaku lagi bagi bidang kesejahteraan. Harapan bahwa kesejahteraan umum dijamin dengan lebih baik melalui usaha

[50] *Ibid*, hlm. 5

egois masing-masing individu tidak pernah meyakinkan dan oleh sejarah telah dibuktikan salah, sebagaimana kelihatan dalam kenyataan bahwa dalam sistem ekonomi liberal murni seluruh kelas buruh industri jatuh kedalam suatu tingkat kemelaratan yang amat memilukan. Penolakan terhadap tanggungjawab sosial negara atas nama kebebasan hanya melayani kepentingan borjuis liberal sendiri. Tujuan cita negara hukum tidak tercapai dengan tipe Negara Hukum Liberal. Tipe ini kemudian diperbaiki oleh sarjana dari Jerman, yaitu Frederichh Julius Stahl.[51]

c) Negara Hukum Formal

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa berlandaskan aturan hukum, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.

Dengan pengarus paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut :

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi
2. Penyelenggaraan negara berdasarkan trias politika (pemisahan kekuasaan)
3. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang
4. Adanya peradilan administrasi

Dari keempat unsur utama negara hukum formal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi

[51] *Ibid*, hlm. 6

warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi kekuasaan negara dengan undang-undang. Jadi hanya mengedepankan aspek formalnya saja, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal. hasilnya membawa perasamaan dalam aspek hukum dan politik.[52]

d) Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari pada negara hukum formal. Pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, sedangkan negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas opportunitas. Tipe negara hukum ini sering disebut negara hukum dalam arti yang luas atau disebut pula Negara Hukum Modern.[53]

Perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat tidak cukup kalau hanya diatur secara formal dengan asas legalitas; akibatnya negara hukum formal mendapat kritik cukup pedas di negeri Belanda, sehingga scheltema beranggapan bahwa terdapat banyak tindakan kebijaksanaan dari pemerintah dalam berbagai ketentuan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya delegasi dari kekuasaan pembenuk undang-undang kepada pemerintah dalam membuat peraturan pelaksaan, dan adanya *fries ermessen* memungkinkan pemerintah

[52] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm. 6
[53] *Ibid*, hlm. 7

menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat. Tujuan pelimpahan wewenang oleh pembentuk undang-undang adalah karena tugas penyelenggaraan negara tidak lagi hanya menjaga ketertiban yang ada, tetapi juga memberikan keadilan. Untuk itu diperlukan ruang lingkup kebebasan bertindak oleh pemerintah yang lebih luas, yakni melalui peningkatan pemberian *fries ermessen* kepada pemerintah untuk menyelenggarakan negara kesejahteraan.[54]

Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu *welfare-state* (negara kesejahteraan) adalah sebagai berikut:[55]

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare-state*;
3. *Welfare-state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persaman formil;
4. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecendrungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya.

[54] *Ibid*, hlm. 7

[55] Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Yayasan Penerbit-UI, Jakarta, 1975, hlm. 54-55.

Pada konsep negara kemakmuran atau *wohlfaartstaats* negara mengabdi sepenuhnya kepada masyarakat. Kemakmuran negara merupakan satu-satunya alat untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Disini negara aktif dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara. Jadi pada tipe negara kemakmuran ini tugas uatama negara adalah menyelenggaran kemakmuran rakyat yang semaksimal mungkin.[56]

1.3 Konsep Negara Hukum

Konsep Negara Hukum *(Rule Of Law)* sebenarnya baru dikenal dan dipraktikkan secara meluas pada zaman modern ini meskipun benih-benih negara hukum sebenarnya sudah lama ada. Banyak konsep yang menjelaskan negara hukum, namun dari sekian banyak konsep tersebut tentunya ada konsep yang paling relevan yang bisa menjelaskan hubungan negara dan hukum adalah konsep *Rechtsstaat* dan *Rule Of Law*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara *rechsstaat* dan *rule of law,* pada dasarnya kedua konsep ini mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama namun keduanya tetap berjalan dengan sistemnya sendiri.[57]

Paham *the rule of law* dalam sistem hukum Anglo Saxon pada hakikatnya tidak berbeda dari paham *rechsstaad* dalam sistem hukum Eropa Kontinental

[56] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm. 8
[57] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum.. Op Cit,* hlm. 72.

karena memiliki makna inti *the laws which govern and not men*. Sistem *rechsstaad* muncul sebagai suatu sistem yang rasional dan revolusioner terhadap absolutism, sedangkan sistem *the rule of law* berkembang secara evolusioner sebagai usaha untuk melepaskan diri dari sistem absolutisme.[58]

Konsep *rechsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karateristik dari *common law* adalah *judicial*.[59] Adapun ciri-ciri dari *rechsstaat* adalah:

a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
b. Adanya pembagian kekuasaan negara; dan
c. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Adapun ciri-ciri *rule of law* menurut A.V. Dicey adalah :

a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
b. Persamaan di hadapan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; dan
c. Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang atau keputusan pengadilan.[60]

Dari ilmu politik, Franz Magnis Suseno mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis dan relevan, yaitu :

[58] Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara.. Op Cit*, hlm. 56.
[59] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum.. Op Cit,* hlm. 72
[60] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm.9

a. Kekuasaan dijalankan sesuai dengan kegiatan hukum positif yang berlaku;
b. Kegiatan negara di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
c. Berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan
d. Menurut pembagian kekuasaan.[61]

B. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

2.1 Pengertian Demokrasi

Secara etimologis kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demos*, yang berarti rakyat atau penduduk dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan dua suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Selanjutnya Abraham Lincolin memberikan batasan sederhana tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sementara itu Sidney Hook dalam Masykuri Abdillah mendefinisikan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan secara langsung berlandaskan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. [62]

Menurut tafsir R. Kranenburg didalam bukunya *"Inleiding in de vergelijkende staatrechtwetenschap",* perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah

[61] *Ibid*, hlm. 10
[62] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori… Op. Cit,* hlm. 61

oleh rakyat. Serta menurut M. Durverger demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) memiliki hak yang sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah. [63]

Ada banyak definisi tentang demokrasi, sebagaimana yang telah dipaparkan di atas. Namun yang paling populer adalah yang dirumuskan oleh Abraham Lincoln, demokrasi harus dilihat dari beberapa sisi. *Pertama*, sisi substansial dimana demokrasi hanya bisa tegak kalau ada sesuatu nilai-nilai atau budaya yang memungkinkan rakyat bisa memiliki kedaulatan dalam arti sesungguhnya. Misalnya adanya kebebasan, budaya menghormati kebebasan orang lain, adanya pluralisme, toleransi dan anti intimidasi. *Kedua*, sisi dimensi prosedural, dimana demokrasi hanya bisa tegak jika ada prosedur formal yang memungkinkan nilai dan budaya demokrasi itu ada dan berjalan, pemilihan umum yang bebas dan adil, DPR yang kuat, lembaga yudikatif yang independen adalah termasuk bagian dari aspek prosedural demokrasi, bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[64]

Dalam suatu negara yang menganut demokrasi, keberadaan lembaga perwakilan rakyat sangatlah penting karena pada dasarnya setiap

[63] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm. 12
[64] Eman Hemawan dan Umaruddin Masdar, *Demokrasi Untuk Pemula…Op.Cit*, hlm. 28-29.

kebijakan publik harus dirumuskan dan diputuskan oleh dan untuk rakyat sendiri. Karena suatu negara pada umumnya memiliki penduduk dalam jumlah besar, maka keputusan itu tidaklah mungkin dilakukan oleh seluruh warga negara dan untuk itulah diperlukan adanya lembaga perwakilan untuk meneruskan aspirasi rakyat.[65]

Demikianlah, dijelaskan tentang arti demokrasi yang menujuk kepada kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat melalui sistem suara terbanyak, atau prosedur mayoritas. Pemerintah negara merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara (pemerintah) harus selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.[66]

2.2 Sejarah Demokrasi

Pada awal pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.[67]

[65] *Ibid*, hlm. 30.
[66] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum… Op.Cit*, hlm. 63.
[67] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Ctk. Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm. 197

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota *(city state)* Yunani kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung *(direct democracy),* yaitu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan- keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena langsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas serta jumlah penduduk sedikit. Ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak berlian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan *(representative democracy).*[68]

Gagasan demokrasi yunani boleh dikatakan hilang dimuka bumi barat, dikatakan oleh suku bangsa eropa barat dan benua eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi

[68] *Ibid*

abad pertengahan menghasilkan sudut pandang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.[69]

Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural serta mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern, dimana akal dapat memerdekaan diri dari pembatasan-pembatasan yang ada. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali dan *Reformasi* (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.[70]

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya hanya diserahkan kepada tulisan-tulisan keagaman menuju ke arah perihal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang- perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri mereka dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma,

[69] *Ibid*, hlm. 198.
[70] *Ibid*

maupun dalam bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara persoalan agama dan persoalan keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan. Ini dinamakan "pemisahan antara gereja dan negara".[71]

Kedua aliran fikiran tersebut telah mempersiapkan Eropa masuk kedalam *Aufklarung* (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pemikiran dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atau akal *(ratio)* semata-mata yang pada gilirannya kebebasan berpikir ini melahirkan pikiran tentang kebebasan politik. Dari sini timbul gagasan tentang hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, dan serta timbul kecaman-kecaman terhadap raja yang pada waktu itu lazim memerintah dengan kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki-monarki absolut. Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu telah didukung pula oleh golongan menegah *(middle-class)* yang waktu itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini relatif baik. Kecaman dan dobrakan terhadap abslotutisme monarki

[71] *Ibid*, hlm. 199

didasasarkan pada teori rasionalitas sebagai "*social-contract"* (kontrak sosial). [72]

2.3 Konsep Demokrasi

Ada berbagai bermacam-macam istilah demokrasi, ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*".[73]

Diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas pada kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.[74]

1) Demokrasi Konstutisional

[72] *Ibid*
[73] *Ibid*, hlm. 199-200.
[74] *Ibid*, hlm. 201

Ciri khas dari demokrasi konstutisional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

2) Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis
   Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara diangapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.
3) Demokrasi Rakyat
   Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi dictator proletar. Menurut Georgi Dimitrov (mantan Perdana Mentri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa transisi yang bertgas untuk menjamin perkembangan negara kea rah sosialisme
4) Demokrasi Nasional
   Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembanagan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk dictator proletariat.[75]

2.4 Model Demokrasi

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat konflik mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat atau suatu bantuan bagi pembuat keputusan. Konflik ini memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi :

1. Demokrasi pertisipatif atau demokrasi langsung
   Yakni suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung.
2. Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan
   Yakni suatu sistem pemerintahan yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum.

[75] *Ibid*, hlm 201-206

3. Demokrasi atas model satu partai
Yakni demokrasi yang didasarkan oleh satu pertain, meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu model demokrasi juga.[76]

2.5 Ciri-ciri Demokrasi

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan tersebut dalam menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian, negara demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia. Menurut Sri Soemantri, sebuah negara atau pemerintah bisa dikatakan demokratis apabila mempunyai ciri-ciri yaitu, *pertama*, negara terikat pada hukum maksudnya bukan berarti bahwa kekuasaan negara terikat pada hukum. Namun negara hukum tidaklah dapat dipersamakan dengan demokrasi. Negara hukum tidak mesti negara demokratis. Pemerintahan monarki dapat taat pada hukum, tetapi demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk

[76] *Ibid*, hlm. 207-208

mempertahankan control atas negara hukum. *Kedua*, kontrol efektif terhadap pemerintah oleh rakyat. *Ketiga*, pemilu yang bebas. *Keempat*, prinsip mayoritas maksudnya adalah bahwa Badan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat atau jika kesepakatan tidak tercapai bisa dengan suara terbanyak. *Kelima*, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.[77]

2.6 Nilai-nilai Demokrasi

Menurut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi di dasari oleh beberapa nilai, yakni: [78]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peacefull settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peacefull change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap secara wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:[79]

1. Pemerintah yang bertanggung jawab.

[77]Munir Fuady, *Op. Cit*, hlm. 29.
[78] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara…Op. Cit*, hlm. 218.
[79]*Ibid*, hlm. 219.

2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4. Pers dan media massa yang bebas menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan peradilan.

2.7 Korelasi Negara Hukum dan Demokrasi

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya keterkaitan antara negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis. Scheltema, memandang kadaulatan rakyat sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, di samping *rechtszekerheidbeginsel, gelijkheid beginsel,* dam *het beginsel van de dienendeoverheid.* Dalam kaitannya dengan negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.[80]

Di negara-negara Eropa Kontinental konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang pesat, utamanya perkembangan terhadap asas legalias uang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas

[80] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi… Op.Cit,* hlm.19

undang-undang, kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukun dan kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Penerapan asas legalitas menurut Indroharto, akan menjulang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan.[81]

C. Tinjauan Umum Tentang Pemilu

3.1 Pengertian Pemilu

Pemilihan umum merupakan suatu konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara

[81] *Ibid*, hlm. 20-21

berhak ikut aktif dalam proses politik.[82] Pemilu merupakan salah satu instrument yang digunakan oleh bangsa Indonesia didalam mewujudkan pilar-pilar demokrasi dalam kehidupan kebangsaan dan ketatanegaraan. Sebagai sebuah instrument, tentu terdapat beberapa penyesuaian isi instrument apabila terjadi dinamika kehidupan sosial dan perpolitikan yang terjadiditengah-tengah masyarakat.[83]

Pemilu hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satupun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan pergantian kekuasaan berjalan demokratis.[84] Pemilu mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern.[85]

Pada zaman modern ini dapat dikatakan tidak ada satu negara pun yang dapat melaksanakan demokrasinya secara langsung dalam arti dilakukan oleh seluruh rakyatnya. Karena terlalu luasnya wilayah dan begitu besarnya jumlah penduduk, demokrasi yang dipergunakan oleh negara-negara modern adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Di dalam demokrasi perwakilan ini hak-hak rakyat untuk

---

[82] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan…Op.Cit,* hlm. 9.

[83] Badan Pembinaan hukum nasional Kementian Hukum dan HAM RI, *Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan… Op.Cit,* hlm. 1

[84] *Ibid*, hlm. 28.

[85] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar… Op.Cit,* hlm. 219-220.

menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil rakyat dan yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen. Oleh karena anggota-anggota parlemen atau DPR merupakan wakil-wakil rakyat, idealnya semua orang yang diberi amanah tersebut haruslah dipilih sendiri oleh rakyat yang diwakilinya melalui pemilihan yang secara hukum dapat dinilai adil. Dengan demikian, Pemilu merupakan komponen penting di dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.[86]

Pemilu juga memiliki kaitan erat dengan prinsip negara hukum sebab melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut.[87]

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut:

> "Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu lembaga demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas bersama pemerintah menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara."[88]

[86] *Ibid*, hlm. 220-221
[87] *Ibid*, hlm. 221-222
[88] http://www.edukasinesia.com/2016/06/pemilu-apa-itu-pemilu-penjelasan-terlengkap-mengenai-pemilu.html, diakses pada tanggal 6 Oktober 2018.

Menurut Suryo Untoro :

> "Bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat Pemilu adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I) dan (DPRD II)." [89]

Pada Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dinyatakan:

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3.2 Kriteria Pemilu

Menurut Austin Ranney ada delapan kriteria pokok sebuah pemilu yang demokratis meliputi: [90]

a) Adanya hak pilih umum (aktif dan pasif)
   Dalam pemilu eksekutif maupun legislatif setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam ruang publik untuk memilih dan dipilih. Hak pilih aktif adalah warga negara yang sudah memenuhi

[89] *Ibid*

[90] Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Ctk. Pertama, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006, hlm. 13

syarat untuk memilih wakilnya di DPR, DPD, DPRD, Presiden-Wapres, dan Kepala Daerah-Wakada, yaitu berusia 17 tahun atau sudah/pernah menikah, tidak terganggu ingatannya, tidak dicabut hak pilihnya, tidak sedang menjalani hukum pidana penjara, terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Adapun yang di maksud hak pilih pasif adalah hak warga negara yang sudah memenuhi syarat untuk dpilih menjadi anggota DPR dan DPRD.

b) Kesetaraan bobot suara

Adanya keharusan jaminan bahwa suara tiap-tiap pemilih diberi bobot yang sama maksudnya dalam pemilu tersebut semua pemilih bobot presentase perorangnya itu sama tanpa memikirkan jabatan dan kedudukan.

c) Tersedianya pilihan kandidat dari latar belakang ideologis yang berbeda

Maksud dari kriteria ini adalah tersedianya pemilihan yang nyata dan kelihatan perbedaannya dengan pilihan-pilihan yang lain di,ana hakikatnya memang mengharuskan pilihan ebih dari satu, kemudian pilihan itu bias sangat sederhana antara dua orang atau lebih calon atau perbedaan dan yang lebih rumit antara dua atau lebih garis politik/program kerja yang berlanan sampai ke perbedaan antara dua atau lebih idiologi yang berbeda, dan kandidat yang diusung partai tersebut pasti akan mengikuti aturan yang sudah ditetapkan dalam partainya. Inilah yang kemudia menjadikan pemilu itu tidak hanya kompetisi antar partai dan kandidat saja, tapi disana juga ada kompetisi politik dan indeologi.

d) Kebebasan bagi rakyat untuk mencalonkan figur-figur tertentu yang dipandang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan. Kebebasan memilih memang datangnya dari rakyat sendiri sehingga prinsip kebebasan juga mengandung arti pentingnya kebebasan berorganisasi. Dari organisasi-organisasi itulah kelompok rakyat berinteraksi untuk mengajukan alternatif yang terbaik untuk mewujudkan kesejahteraan bangsanya. Intinya di dalam kebebasan berorganisasi terkandung prinsip kebebasan mengangkat calon wakil rakyat dimana dengan cara tersebut kandidat-kandidat yang mempunyai arti penting dapat dijamin dalam pemilu.

e) Persamaan hak kampanye

Pemilu merupakan sarana untuk menarik massa sebanyak mungkin, dimana para calon memperkenalkan diri dan mensosialisaikan program kerja mereka. Maka dari itu semua calon diberi persamaan hak atau kesempatan yang sama untuk melakukan kampanye, karena dalam kampanye juga disyaratkan adanya kebebasan komunikasi dan keterbukaan informasi.

f) Kebebasan dalam memberikan suara

Pemilih dapat menentukan pilihannya secara bebas artinya setiap warga negara yang memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun dan dalam melaksanakan haknya setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai hati nurani dan kepentingannya.

g) Kejujuran dalam penghitungan suara

Kejujuran dan keterbukaan sangatlah diperlukan dalam proses penghitungan suara, karena keseluruhan dari proses pemilu akan sia-sia jika tidak ada kejujuran di dalamnya, dan kecurangan dalam penghitungan suara akan berakibat sangat fatal, yaitu gagalnya upaya yang dilakukan oleh rakyat untuk menjadikan wakilnya masuk kedalam badan perwakilan rakyat.

h) Penyelenggaraan secara periodik

Seorang penguasa tidak boleh bersikap sesuka hati dalam menentukan waktu penyelenggaraan pemilu, dalam arti penyelenggaraan pemilu tidak boleh diajukan atau diundur atas kehendaknya sendiri. Dimana pada umumnya pemilu diselenggarakan dalam periode waktu lima tahun sekali oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Ketentuan tentang Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan:

1) Pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

3.3 Sistem Pemilu

Setelah diadakannya Perubahan UUD 1945 oleh MPR pada siding tahunan 2001, masalah pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VIIB tentang Pemilu. Pasala 22E berbunyi :

1) Pemilhan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD
3) Peserta pemilihan umum untuk mmilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik
4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan
5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nesional, tetap dan mandiri
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang

Ketentuan tersebut dielaborasi lagi dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 3/PUU-VII/2009. MK menyatakan, ketentuan 1945 memberikan rambu-rambu mengenai pemilu meliputi: a) Pemilu dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali; b) dianutnya asas pemilu Luber dan Jurdil; c) tujuan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden; d) peserta pemilu meliputi partai politik dan perseorangan; dan e) tentang penyelenggara pemilu. Di samping itu, MK juga menyatakan bahwa hal-hal lain seperti terkait dengan sistem pemilu, daerah pemilihan, syarat peserta, dan sebagaianya, didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan

kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum tersebut dapat dibuat sepanjang tidak menegasikan prinsip kedaulatan rakyat, persamaan, keadilan, dan nondiskriminasi sebagaimana terkandung dalam UUD 1945.[91]

3.4 Asas-asas Pemilihan Umum

Melalui perubahan UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat konstitusi yang mengamanatkan Pemilu berkala yang demokratis pula, yakni menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Adapun yang dimaksud dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Pemilu menurut UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD adalah:

a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.

b. Umum, artinya semua warga negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian).

c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun.

d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan *(secret ballot).*

[91] Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.* hlm. 42-43

e. Jujur, dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

f. Adil artinya dalam penyelenggaraan Pemilu setiap pemilihan dan partai politik peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Oleh karena itu Pemilihan umum (Pemilu) yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia merupakan cermin yang menunjukkan bahwa negara Indonesia merupakan negara demokratis. Adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan tersebut dalam UUD 1945 tentu akan lebih menjamin waktu penyelenggaran Pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil.[92]

3.5 Penyelenggara Pemilihan Umum

Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

[92] *Ibid.*, hlm. 43-44

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[93] Penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu.[94] Penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Peneyelenggara Pemilu (DKPP).

KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. KPU merupakan lembaga yang bertugas dan berwenang diantaranya dalam melakukan perencanaan program dan anggaran serta menetapkan jadwal rangkaian pemilu, menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, hingga menyusun dan menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu.[95] DKPP merupakan lembaga negara yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.[96] Sedangkan Bawasalu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas dan berwenang menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa proses pemilu, mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu,

[93] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[94] Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[95] Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[96] Pasal 1 angka (24) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu, menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu, hingga mengawasi pelaksaan peraturan KPU.[97]

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.[98] Yang memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sebagai berikut :

KPU bertugas:[99]

a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
b. menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
c. menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu;
e. menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi;
f. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih;
g. membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
h. mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;

[97] Pasal 93 dan 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[98] Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[99] Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

i. menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;

j. menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;

k. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan

l. melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU berwenang:[100]

a. menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;

b. menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;

c. menetapkan Peserta Pemilu;

d. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

e. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;

f. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap Partai Politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;

g. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;

h. membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;

i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;

j. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti

[100] Pasal 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundangundangan;

k. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan

l. melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU berkewajiban:[101]

a. melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;

b. memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara;

c. menyampaikan semua informasi Penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;

d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

e. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia;

f. mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu;

h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;

i. menyampaikan laporan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;

j. melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu;

k. menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;

[101] Pasal 14 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

l. melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;

m. melaksanakan putusan DKPP; dan melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.[102]

Bawaslu bertugas:[103]

a. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;

b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
   1. pelanggaran Pemilu; dan
   2. sengketa proses Pemilu;

c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
   1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
   2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
   3. sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
   4. pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
   1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;

[102] Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[103] Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

2. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
3. penetapan Peserta Pemilu;
4. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. pelaksanaan kampanye dan dana. kampanye;
6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
8. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dan tingkat TPS sampai ke PPK;
9. rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
11. penetapan hasil Pemilu;

e. mencegah terjadinya praktik politik uang;

f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
1. putusan DKPP;
2. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
3. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
4. keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
5. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;

i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;

j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

k. mengevaluasi pengawasan Pemilu;

l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan

m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(1) Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:[104]

a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu;

b. mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu;

c. berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait; dan

d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

(2) Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:

a. menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;

b. menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;

c. menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu; dan

d. memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

(3) Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:

a. menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;

b. memverifikasi secara formal dan material permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;

c. melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa;

[104] Pasal 94 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

d. melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu; dan

e. memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Bawaslu berwenang:[105]

a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;

b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;

c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;

d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;

e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

f. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;

g. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;

h. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

i. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;

j. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan

[105] Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

k. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu berkewajiban:[106]

a. bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
d. mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.[107] Untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk Peraturan DKPP dan menetapkan keputusan DKPP.[108]

(1) DKPP bertugas:[109]

a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan

[106] Pasal 96 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[107] Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[108] Pasal 160 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[109] Pasal 159 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

(2) DKPP berwenang:

a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
d. memutus pelanggaran kode etik.

(3) DKPP berkewajiban:

a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparsialitas, dan transparansi;
b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu;
c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Pengaturan mengenai Penyelenggara Pemilu sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, tetapi semenjak disahkannya Undang- Undang Pemilu yang baru, pengaturan mengenai Penyelenggara Pemilu sekarang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Adanya pengaturan terkait Penyelenggara Pemilu ini bertujuan untuk:[110]

a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
b. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas;
c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu;
d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan
e. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil. Selain itu penyelenggaraan Pemilu tersebut juga memenuhi beberapa prinsip, yaitu mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel efektif dan efisien agar dapat mewujudkan Pemilu yang adil dan demokratis.[111] Jadi, keberadaan penyelenggara pemilu ini sangat penting untuk mewujud Pemilu yang bebas dan adil. Berhasil atau tidaknya Pemilu mewujudkan tujuan-tujuan idealnya, sangat ditentukan oleh performa para penyelenggara pemilu.

3.6 Macam-Macam Sengketa dan Pelanggaran dalam Penyelenggaraan Pemilu

[110] Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
[111] Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sebagai negara demokrasi Indonesia telah beberapa kali menyelenggarakan pemilu, tetapi dalam penyelanggarannya Pemilu di Indonesia belum mampu berjalan dengan lancar. Ada berbagai persoalan yang sering ditemui dalam penyelenggaran Pemilu yang menyebabkan Pemilu tersebut tidak dapat berjalan dengan lancar, yaitu terjadi pelanggaran-pelanggaran pada saat penyelenggaran Pemilu, baik pada saat Pemilu berlangsung maupun sebelum Pemilu itu berlangsung.

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang yang melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Terjadinya pelanggaran tersebut tidak dapat dihindarkan. Pelanggaran terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian, yang dilakukan banyak pihak bahkan dapat dikatakan bahwa semua orang berpotensi untuk melakukan pelanggaran.

Pelanggaran dan sengketa dalam Pemilu menurut Topo Santoso secara umum dapat dibagi menjadi 6 (enam) bentuk, yaitu:[112]

1. Pelangaran Administrasi Pemilu;
2. Pelanggaran Pidana Pemilu;
3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara;
4. Sengketa dalam proses pemilu;
5. Perselisihan hasil Pemilu; dan
6. Sengketa hukum lainnya

[112] Topo Santoso, *Peranan Peradilan Dalam Kasus Pemilu*, Buletin Komisi Yudisial, Nomor 5 Vol. III, 2009, hlm. 23.

Dengan demikian sengketa pemilu terdapat tiga macam yaitu sengketa dalam proses pemilu, sengketa perselisihan hasil pemilu, dan sengketa hukum lainnya. Berbeda dengan Topo Santoso, Moh. Jamin menyebutkan bahwa sengketa pemilu dibagi menjadi dua yaitu sengketa dalam proses pemilu yang selama ini menjadi wewenang Badan/Panitia Pengawas Pemilu dan sengketa atau perselisihan hasil Pemilu.[113]

Dalam agenda pemilu pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan dan perundang-undangan Pemilu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, macam-macam pelanggaran dan sengketa dalam penyelenggaran Pemilu, yaitu sebagai berikut:

1. **Pelanggaran Kode Etik Pemilu**

Pengertian mengenai Pelanggaran Kode Etik Pemilu berdasarkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu,

[113] Moh Jamin, *Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya*, Jurnal Konstitusi No. 1 Vol. 1, 2008, hlm.28

sedangkan berdasarkan Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pelanggaran Kode Etik Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berberdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.

Penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik Pemilu baik dalam Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Jadi, apabila penyelenggara pemilu melakukan pelanggaran kode etik pemilu maka penyelesaiannya akan diserahkan kepada DKPP.

2. **Pelanggaran Administrasi Pemilu**

Pengertian mengenai Pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah 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, sedangkan berdasarkan Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pelanggaran adminstratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang

berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan Pemilu.

Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berdasarkan dari rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.[114] Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pelanggaran administrasi pemilu penyelesaiannya dilakukan oleh bawaslu, bawaslu provinsi, dan bawaslu kabupaten/kota.[115]

3. **Tindak Pidana Pemilu**

Pengertian mengenai tindak pidana pemilu berdasarkan Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang ini. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak

[114] Pasal 254 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum
[115] Pasal 460 – 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

pidana pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Penyelesaian tindak pidana pemilu baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dilakukan melaui proses pengadilan. Ketika Bawaslu menemukan, menerima laporan mengenai adanya dugaan pelanggaran pemilu, maka Bawaslu akan merekomendasikan pelanggaran tersebut kepada Sentra Gakkumdu untuk menyamakan persepsi. Setelah ditetapkan pelanggaran tersebut termasuk ke dalam unsur tindak pidana pemilu maka kasus tersebut diserahkan kepada Kepolisian, dari Kepolisian dilimpahkan Kejaksaan, kemudian dari Kejaksaan ke Pengadilan.

4. **Sengketa Pemilu**

Pengertian mengenai sengketa Pemilu berdasarkan Pasal 257 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan berdasarkan Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7

Tahun 2017, sengketa proses pemilu adalah sengketa proses pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu berada pada Bawaslu RI. Penyelesaian sengketa pemilu oleh Bawaslu dilakukan melalui tahapan, yaitu menerima dan mengkaji laporan atau temuan, kemudian mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.[116] Apabila tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Terhadap kedua sengketa tersebut, para pihak dapat mengajukan

[116] Pasal 258 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum

gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).[117]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, penyelesaian sengketa proses Pemilu diselesaikan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, hanya saja apabila ketika musyawarah tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.[118] Putusan Bawaslu, mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan: a. verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan c. penetapan Pasangan Calon. Apabila para pihak tidak terima keputusan Bawaslu maka mereka dapat melakukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).[119]

[117] Pasal 259 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum
[118] Pasal 468 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[119] Pasal 469 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

3.7 Pemilihan Umum Dalam Islam

Rasulullah Muhammad saw. menjadi dan diakui sebagai kepala negara pertama, beliau sama sekali tidak dipilih oleh siapapun. Beliau telah dipilih untuk tugas ini oleh Allah Yang Maha Kuasa. Selama berpuluh-puluh tahun beliau mengemban tugas sebagai kepala negara tersebut sampai wafatnya. Beliau wafat tanpa sama sekali meninggalkan perintah-perintah yang jelas ataupun calon-calon pengganati atau penunjukan sebagai pengganti beliau. Karena tidak adanya isyarat-isyarat yang jelas ini, dean dengan mengambil dasar pada perintah Al-Quran agar segala urusan umat diputuskan secara musyawarah, para sahabat dengan tepat telah menyimpulkan bahwa sepeninggal Rasulullah saw. seleksi dan penunjukkan kepala negara telah diserahkan kepada kehendak pemilihan dari kaum muslim yang harus dijalankan sejalan dengan jiwa perintah Al-Quran. [120]

Kemudian hal tersebut dipraktikan pada saat pemilihan khalifah pertama, yakni dipilih secara terbuka sehingga terpilihkan Abu Bakar, hingga akhir masa jabatannya meskipun Abu Bakar yakin bahwa Umarlah yang paling tepat untuk menggantikannya namun beliau tidaklah mencalonkannya sebagai pengganti tetapi bermusyawarah dengan para sahabat yag paling dipercaya secara bersama-sama dan

[120] Abdul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Polittik Islam*, Ctk. Keempat, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 256.

kemudian menunjuk kehendaknya untuk memilih Umar. Kemudian keputusan dilemparkan kepada massa pemilih muslim yang pada gilirannya menerimanya. [121]

Pada akhir masa jabatan Umar merasa ajalnya akan tiba, beliau memperhatikan bahwa dari sekian banyak sahabat nabi yang paling dapat dipercaya, hanya ada enam orang yang masih hidup untuk dijadikan sumber pedoman kaum muslim dan dapat dipilih sebagai calon penggantinya. Kemudian beliau membentuk Dewan Permusyawaratan yang beranggotakan keenam orang sahabar tersebut dan mendelegasikan tugas kepada mereka untuk memilih Khalifah berikutnya dari kalangan mereka sendiri dengan amanat bahwa barangsiapa mencoba menjadi *Amir* tanpa disetujui oleh massa muslim harus dipenggal. Pada akhirnya Lembaga Permusyawaratan ini mendelegasikan tugas kepada Abdurrahman bin ‘Auf untuk berkeliling Madinah untuk memantau aspirasi masyarakat umum di kota tersebut. Hingga pada akhirnya beliau berkesimpulan bahwa massa muslim memiliki kemungkinan terbesar untuk percaya kepada dua orang yaitu Ali dan Utsman, dan dari keduanya pandangan sedikit lebih berat ke Utsman, kemudian dilakukan pemilihan dan Utsman secara terbuka diakui sebagai Khalifah.[122]

[121] *Ibid*, hlm. 256-257
[122] *Ibid*, hlm. 257

Kemudian datanglah kejadian tragis dan menyedihkan degan terjadinya pembunuhan brutal atas Utsman. Oleh karenanya beberapa sahabat bersidang di rumah Ali dan menyatakan kepada beliau bahwa tidak ada lagi yang paling cocok untuk dipilih sebagai *Amir* kecuali beliau dan oleh karenanya beliau harus memikul tanggungjawab tersebut. Ali berkeberatan, tetapi ketika para sahabat mendesak pada akhirnya beliau setuju untuk menjadi Khalifah.[123]

Dari hal diatas dapat kita gali preseden-preseden dan konstitusional otentik sebagai berikut :[124]

1) Dalam suatu negara islam, pemilihan kepala negara sepenuhnya bergabtung kepada msyarakat umum, dan tak seorangpun berhak untuk mengangkat diri dengan paksaan atau kekerasan sebagai *Amir* mereka
2) Tidak ada satu klan atau satu kelompok pun yang dapat memonopoli jabatan
3) Pemilihan harus dilaksanakan dengan prinsip kehendak bebas kaum muslim dan tanpa adanya pemaksaan atau ancaman.

3.8 Pembentukan Dewan Permusyawaratan Dalam Islam

Setelah masalah pemilihan Amir, masalah penting berikutnya adalah bagaiamana pemilihan anggota-anggota Dewan Permusyawaratan (Majelis Syura) dan siapa yang akan memilih mereka? Jawabannya ialah bahwa kita harus menerapkannya hanya dengan merujuk kepada situasi dan kondisi yang saat itu ada dan dengan jujur berupaya memahami jiwa

[123] *Ibid*
[124] *Ibid*, hlm 258-259.

prinsip-prinsip serta rincian prinsip tersebut sebagaimana ditafsirkan di dalam kerangka kondisi-kondisi pada saat itu. Pemilihan yang dilakukan bukan dengan cara pemungutan suara tetapi dengan melalui ujian praktek dan pelaksanaan kerja, yang tak pelak lagi menjadi metode alamiah yang andal. Ada dua jenis kelompok orang yang menjadi anggota Majelis Permusyawaratan yaitu : [125]

a) Orang-orang yang bersekutu dengan Rasulullah saw. sejak permulaan sekali
b) Orang-orang yang kemudian menjadi terkemuka kaena wawasan serta kemampua mereka.

3.9 Lembaga Pengawasan Dalam Islam

Amar ma'ruf nahy munkar adalah wajib dilaksanakan ditengah kehiupan suatu negara, dan kewajiban melaksanakan *amar ma'ruf nahy munkar* ini jika dilakukan oleh lembaga yang dibentuk pemerintah (lembaga negara) dan ini akan lebih efektif dalam fiqh siyasah disebut dengan istilah *hisbah*, yakni memerintahkan kepada kebaikan jika terlihat telah ditinggalkan orang dan mencegah kemungkaran jika terlihat telah dikerjakan orang. [126]

Ahmad Azhar Basyir mengartikan hisbah sebagai pengawasan negara yang dilakukuan oleh para petugas khusus (muhtasib) terhadap kegiatan perorangan atau kelompok dalam bidang akhlaq, agama,

[125] *Ibid*, hlm. 259-260
[126] Ridwan HR, *Fiqh Politik*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 308

ekonomi, dan kegiatan-kegiatan lainnya dalam rangka menegakan nilai keadilan dan keutamaan sesuai dengan prinsip-prinsip syariat islam dan adat kebiasaan yang tidak bertentangan dengan syara. Orang yang bertugas melaksanakannya disebut *Muhtasib*, dan pejabat yang berkuasa mengelola urusan hisbah disebut *Wali Hisbah*. Kekuasaan hisbah disebut *Wilayah Hisbah.*[127]

Wali hisbah dan para muhtasib hanya berwenang untuk beramar ma'ruf nahy munkar, tidak berhak bertindak memutuskan hukuman terhadap mereka yang tidak menaati perintah berbuat yang ma;ruf dan idak menghentikan kemungkaran yang dilarang. Pihak yang berwenang memutuskan hukuman adalah hakim. Wali hisbah dan muhtasib juga berwenang untuk mengusut pengaduan rakyat perorangan terhadap alat-alat negara yang bertindak menyimpang. Selin itu juga berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pegawai negeri, mengawasi dan meneliti keputusan-keputusan pejabat administrasi.[128]

D. Tinjauan Umum Tentang Komisi Negara

4.1 Pengertian dan Perkembanagan Komisi Negara

Lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi-komisis negara, yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja

[127] *Ibid*, hlm. 309
[128] *Ibid*

lembaga negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Krisis kepercayaan ini terjadi terhadap seluruh institusi penegak hukum, malai dari Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, hingga Kepolisisan Negara RI. Ketidakpercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit ditingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang ada. Ketidakpercayaan yang ada, bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada, dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru. [129]

Masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai akibat dari moderenisasi dan perubahan sosisal yang terjadi dalam masyarakat, gagal diagregasikan secara memadai melalui lembaga-lembaga negara yang tersedia. Demikian pula, perubahan-perubahan sosial politik dan pergeseran paradigma dalam melihat pemerintah telah berdampak pada memudarnya pembedaan secara tegas mana yang menjadi ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dalam bangunan argumentasi Trias Politika.[130]

Dari lain sisi, proses kelahiran lembaga-lembaga sampiran negara merupakan refleksi dari kontestasi dua kecendrungan klasik yang menjadi

[129] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi…Op.Cit,* hlm. 197
[130] *Ibid*, hlm. 198

salah satu dari pertanyaan-pertanyaan besar yang bersifat permanen dalam studi ilmu politik, yakni kecendrungan sentripetal (konsentrasi kekuasaan) dan kecendrungan sentrifugal (pemencara kekuasaan). Keduanya mempresentasikan dua entitas politik yang saling berhadap-hadapan dalam kerangka *zero-sum-game theory* (hubungan saling meniadakan) yakni negara dan kecendrungan konsentrasi kekuasaan dan kekuatan non-negara dengan kecendrungan pemencaran kekuasaan.[131]

Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena ;

a. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
b. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

Kemudian berkenaan dengan masalah kedudukannya struktural maupun non struktural, masalah *financing* nya budgeter atau non budgeter (swakelola/mandiri), masalah kepegawaiannya yang non pns atau *semi volunteer,* perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasinegaraan yang ingin dibangun. Teori mengenai pelembagaan komisi negara dalam system ketatanegaraan ini memberikan dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut bagi lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat

[131] *Ibid*, hlm 199

perlengkapan baru, khususnya untuk terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.[132]

4.2 Susunan dan Kedudukan Komisi Negara

Analisis mengenai susunan dan kedudukan komisi negara ini dikemukakan oleh Logeman dalam teorinya yang menyebutkan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara yaitu : (1) pengadaan lembaga-embaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud, (2) oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain (3) apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang, (4) bagaimana hubungan kekuasaan Antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.[133]

Untuk meninjau lebih lanjut mengenai lembaga negara ini, ukuran yang dipakai ada empat kriteria yaitu :[134]

1. Bagaimana bentuknya atau *inrichting*nya
   Artinya bagaimana struktur lembaga negara itu, satu orang, beberapa orang. Misalnya organ parlemen bagaimana *inrichting*nya, satu mejelis atau dua mejelis
2. Bagaiamana susunannya atau *semenstelling*nya

[132] Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara…Op.Cit,* hlm. 33
[133] *Ibid*, hlm 34
[134] *Ibid*

Artinya soal cara membentuk susunannya, dari segi yuridis ada 3 cara : (a) menggantungkan lembaga itu pada kemauan dari orang yang akan mendudukinya, dalam hal ini adalah dengan cara pemilihan (b) tidak begitu memperhatikan keinginannya tetapi lebih menekankan pada syarat-syarat kecakapan yang dimiliki dan dipenuhi seseorang, caranya dengan penunjukan (c) cara yang ketiga yaitu dengan cara menggantikan jabatan karena warisan. Jadi terdapat tiga aa untuk menyusun suatu lembaga.

3. Apa yang merupkan tugas / kewajiban
   Artinya tugas yang penting berkaitan dengan sifat hakekat organ. Dalam hal ini dilihat setapak demi setapak bagaimana tugas itu dirumuskan. Ada dua hal penting yang dapat dirumuskan sebagai wewenang atau tugas lembaga ialah :
   a) Bidang hukum suatu lembaga itu memiliki bidang hukum untuk bisa melaksanakan tugasnya. Bidang hukum dapat meliputi beberapa segi : (a) waktu: sejak kapan lembaga negara dalam menjalankan tugasnya (b) orang: ditentukan mana yang termasuk dalam wewenangnya; (c) wilayah: dalam hal ini adalah kompetnsi. Misalnya: *absolute* dan *relative competentie* dari hakim / pengadilan.
   b) Mengenai kompetensi dari jabatan itu atau apa kompetensi dari lembaga negara. Kompetensi ini meliputi kewajiban atau hal-hal tertentu yang harus dilaksanakan oleh lembaga itu. Di samping itu perlu diketahui apa tindakan hukum yang dapat dijalankannya.

Jadi, ada dua hal yang harus dirumuskan: (a) bidag huum dan; (b) kompetensi. Perumusan dari *taakstelling* ini apbila tidak jelas, maka lembaga menjadi kurang baik, karena tidak mengetahui kompetensi masing-masing.[135]

4.3 Fungsi, Wewenang dan Tugas Komisi-Komisi Negara

[135] *Ibid*, hlm. 36

Organisasi negara memiliki alat perlengkapan negara untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Alat perlengkapan negara disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan, komisi-komisi negara, dan badan-badan independen.[136]

Telah tumbuh lembaga-lembaga yang berkaitan dengan tujuan negara, fungsi negara, dan tugas-tugas pemerintahan dalam arti luas. Lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau badan ini muncul guna membantu dalam menjalankan fungsi-fungsi negara (pemerintahan) sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi,.Secara structural lembaga-lembaga ini bersifat sub ordinatif dan bersifat koordinatif. Dari segi fungsi, dapat berganda (*multi-ple*) , satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus; fungsi legislative (regulative), fungsi eksekutif (operasional administratif), maupun fungsi yudisial (memberikan *punishment*/hukuman), ini dimungkinkan. Semua lembaga ini memiliki kedudukan independen demi efektifitasnya yang derajat independensinya berbeda-beda.[137]

Kedudukan, fungsi, dan hubungan ketatanegaraan tidak ditentukan karena suatu badan atau lembaga diatur dalam UUD. Dengan pendekatan lain, bahwa tidak semua materi muatan UUD adalah kaedah

[136] *Ibid*, hlm. 37
[137] *Ibid*, hlm. 38

ketatanegaraan. UUD juga memuat kaedah-kaedah yang menjadi dasar bagi hukum administrasi, hukum keperdataan, hukum pidana dan lain-lain. Demikian pula kelembagaan yang dimuat dalam UUD, tidak serta merta sebagai lembaga ketatanegaraan, melainkan dapat juga sebagai kelembagaan administrasi negara, kelembagaan penunjang atau lembaga ketatanegaraan dan lain-lain. Sebaliknya, suatu badan atau lembaga kenegaraan yang menciptakan berbagai hubungan ketatanegaraan.[138]

Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan atau tidak bersifat ketatanegaran misalnya hubungan yang bersifat administratif. Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara. Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu "pelimpahan" dari pemegang kekuasaan asli ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini

[138] *Ibid*, hlm. 39

bersifat *derivatif* belaka (tidak original). Misalnya kejaksaan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dan penyelenggara negara dibidang pemerintahan (eksekutif). [139]

Untuk menegetahui apakah suatu lembaga negara yang bertindak untuk dan atas nama negara atau bukan, ditentukan oleh aturan substantive mengenai tugas wewenang lembaga negara yang bersangkutan. Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula, apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan.[140]

4.4 Prinsip Komisi Negara

Pertama, penegasan prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang mneghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dibatasi. Permbatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusinalisme sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.[141]

Kedua, prinsip *checks and balances.* Banyaknya penyimpangan dimasa lalu, salah satunya disebabkan tidak adanya mekanisme *checks dan balances* dalam sistem bernegara. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan

[139] *Ibid*, hlm. 40
[140] *Ibid*, hlm. 41
[141] Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara…Op.Cit,* hlm.202

eksekutif dalam praktif di masa lalu telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan yang dijalankan secara totaliter dan menyuburkan praktik-praktik *abuse of power.* Prinsip *checks and balance* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Untuk itu, pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah ke *separation of power*, untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.[142]

Ketiga, prinsip integrasi. Pada dasarnya, konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga herus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak bisa dilakukan secara parsial, keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. [143]

Keempat, prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Tjuan pembuntukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan wraganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Untuk itu

[142] *Ibid*
[143] *Ibid*, hlm 203

penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan. Keduanya harus dijalankan untuk krprntingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.[144]

[144] *Ibid*

BAB III

HUBUNGAN KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)

A. ANALISIS HUBUNGAN ANTARA BAWASLU DAN KPU PADA PROSES PENDAFTARAN BACALEG 2109

1. KPU dan Bawaslu

Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu. Lembaga tersebut terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga pihak yang menyelenggarakan pemilu tersebut meruapakan satu kesatuan fungsi panyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden dan untuk memilih anggota DPRD secara langsung oleh rakyat.[145]

KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya yang kewenangannya ditentukan oleh UUD 1945, karena nama KPU tidak ditentukan dalam UUD 1945 melainkan oleh undang-undang pemilu. KPU dapat disejajarkan dengan lembaga negara lainnya yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang, tetapi keberadaan

[145] Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

lembaga penyelenggara pemilu ini disebut tegas dalam Psal 22E UUD 1945, kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sehingga keberadaannya sangatlah penting karena telah dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD 1945.[146]

KPU merupakan lembaga yang bertugas dan berwenang diantaranya dalam melakukan perencanaan program dan anggaran serta menetapkan jadwal rangkaian pemilu, menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, hingga menyusun dan menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu.[147]

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom, lembaga yang mempu memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam pemilu, sekaligus menegaskan bahwa pemilu merupakan inti dari pembentukan pemerintah yang berkarakter. Ciri utama pengawas pemilu yang independen yaitu : (i) dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang; (ii) tidak mudah diintervensi oleh kepentingan politik; (iii) bertanggungjawab kepada parlemen; (iv) menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilu; (v) memiliki integritas dan moralitas yang baik; dan (vi) memahami tata cara penyelenggaraan pemilu.[148] Maka dari itu harus ada suatu lembaga independen yang mampu menegakkan keadilan pemilu, yang tugas dan

[146] Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.200-201

[147] Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

[148] Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*…, *Op.Cit.* hlm. 107-108

wewenangnya tidak sekedar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, dan meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum. Tetapi dibutuhkan lembaga pengawas independen yang mampu mengawasi tahapan pemilu, melakukan pencegahan dan penindakan serta memutus suatu sengketa proses pemilu.

Bawasalu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas dan berwenang menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa proses pemilu, mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu, menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu, hingga mengawasi pelaksaan peraturan KPU.[149]

Oleh karena itu KPU dan Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang telah diberikan amanah oleh UUD 1945 dan UU Pemilu untuk menyelenggarakan pemilu serta menjamin agar proses pemilihan umum dapat berjalan dengan adil dan berinegritas.

[149] Pasal 93 dan 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

2. Tahapan Pendaftaran Pemilu

Pelaksanaan pemilu di Indonesia telah diatur dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang pemilu, dimana pelaksanaannya melalui beberapa tahapan sebagai berikut :

(1) Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.
(2) Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara Pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU.
(3) Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.
(4) Tahapan Penyelenggaraan Pemilu meliputi:

a. perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu;
b. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
c. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
d. penetapan Peserta Pemilu;
e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
f. pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
g. masa Kampanye Pemilu;
h. Masa Tenang;
i. pemungutan dan penghitungan suara;
j. penetapan hasil Pemilu; dan
k. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

(5) Pemungutan suara di luar negeri dapat dilaksanakan bersamaan atau sebelum pemungutan suara pada hari sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
(6) Tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara.
(7) Penetapan Pasangan Calon terpilih paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (5) diatur dengan Peraturan KPU.[150]

[150] Pasal 167 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Berkenaan dengan tahapan pendaftaran pemilu telah diatur secara lengkap dalam Peraturan KPU nomor 20 tahun 2018. Terdapat cukup banyak tahapan beserta dengan aturan-aturan teknis pelaksanaan pendaftaran pemilu lainnya. Namun, dari beberapa pasal dalam PKPU tersebut tahapan perdaftaran pemilu dapat disederhana menjadi beberapa tahapan sebagai berikut :[151]

1) Pengajuan Bakal Calon (memuat persyaratan dan tata cara pengajuan)
2) Penelitian Persyaratan Pengajuan Bakal Calon
3) Verifikasi
4) Penyusunan dan pengumuman daftar calon sementara dan daftar calon tetap

3. Polemik Pendaftaran Pemilu Tahun 2019

Pada 30 Juni 2018, KPU menetapkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Legislatif untuk menghadapi tahapan pengumuman pendaftaran calon anggota legislatif. Pada awalnya Kemenkumham tidak bersedia mengundangkan PKPU pencalonan anggota legislatif lantaran dinilai tidak sesuai dengan UU Pemilu dan melanggar putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Namun, KPU tetap berkomunikasi dengan Kemenkumham untuk mengupayakan PKPU diundangkan. PKPU hasil sinkronisasi akhirnya diundangkan pada hari selasa (3/7/2018) malam

[151] Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018

setelah melalui proses diskusi intensif antara KPU, Kemenkumham dan pakar hukum.[152]

Pasca resmi diundangan PKPU ini banyak menuai pro-kontra di tengah masyarakat khususnya berkenaan dengan Pasal 4 angka (3) yang berbunyi : "Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi".[153] Pasal ini dianggap telah bertentangan dengan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu khususnya pada Pasal 240 Ayat (1) huruf g yang berbunyi : "tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pudana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana".[154]

Dalam proses pendaftaran Bakal Calon Legislatif (Bacaleg) pada Pemilu 2019 KPU menolak ratusan bacaleg mantan napi korupsi, ditingkat pemilihan anggota legislatif DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota ada 199 mantan napi korupsi, sedangkan di DPR RI ada 5 mantan napi korupsi sehingga total ada 204 bacaleg mantap napi korupsi yang ditolak KPU.

---

[152] https://nasional.kompas.com/read/2018/07/04/11244991/akhirnya-kemenkumham-mengundangkan-pkpu-pencalonan-anggota-legislatif, *Loc.cit*

[153] Pasal 4 angka (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018

[154] Pasal 240 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Menurut Bawaslu, dari 199 itu perinciannya adalah 30 mantan napi korupsi yang terdaftar sebagai bacaleg DPRD di 11 provinsi, 148 mantan napi korupsi terdaftar sebagai bacaleg DPRD di 93 kabupaten, dan 21 mantan napi korupsi terdaftar sebagai bacaleg DPRD di 12 kota. Di DPRD tingkat provinsi, mantan napi korupsi yang mendaftar paling banyak di Jambi yakni 9 orang. Lalu disusul Bengkulu (4), Sulawesi Tenggara (3), Kepulauan Riau (3), Riau (2), Banten (2), Jawa Tengah (2), NTT (2), DKI Jakarta (1), Kalimantan Selatan (1), dan Sulawesi Utara (1). Ditingkat kabupaten, bacaleg di DPRD Kabupaten Buol dan Katingan, yakni sebanyak 6 orang. Lalu kabupaten Kapuas (5), Belitung (4), Trenggalek (4), dan Kutai Kartanegara (4). Sedangkan ditingkat DPRD Kota, mantan napi korupsi paling banyak terdaftar sebagai bacaleg di kota Lamongan, yaitu 4 orang. Selanjutnya kota Pagar Alam (3), Cilegon (2), Gorontalo (2), Kupang (2), dan Sukabumi (2).[155]

KPU mengembalikan berkas para bacaleg serta mengelarkan Surat Keputusan (SK) dan Berita Acara tentang penetapan status Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebab KPU berpedoman pada pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang memuat laangan mantan koruptor menjadi calon wakil rakyat. Komisioner KPU Pramono Ubaid Tanthowi menyatakan, berkas 199 bacaleg itu telah dikembalikan ke partai politik pengusung untuk diganti.

[155] https://beritagar.id/artikel/berita/kpu-tolak-204-bacaleg-mantan-napi-korupsi, *Loc.cit*

Berdasarkan hasil keputusan dan ketetapan KPU tersebut beberapa Bacaleg mantan napi korupsi mengajukan sengketa pendaftaran ke Bawaslu dan Panwaslu setempat. Hasil sengketa menyatakan seluruhnya Memenuhi Syarat (MS). Bawaslu mengacu pada Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 yang tidak melarang mantan koruptor untuk mendaftar sebagai calon legislatif. Tercatat ada 41 mantan napi korupsi yang diloloskan oleh Bawaslu sebagai Bacaleg di Pemilu 2019.[156] Sementara itu KPU tidak mau melaksanakan putusan Bawaslu karena tetap pada pendiriannya berdasarkan pada PKPU No. 20 Thaun 2018 yang melarang mantan napi eks koruptor. KPU beralasan bahwa pembentukan PKPU tersebut telah sesuai dengan standar mekanisme pembentukan PKPU yang mana wewenang tersebut diberikan oleh Undang-Undang. Selain itu KPU juga masih menunggu putusan Mahkamah Agung (MA) terkait *Judicial Review* (JR) terhadap PKPU yang diajukan oleh para termohon. Hingga Akhirnya MA mengabulkan hak uji materil pemohon terhadap PKPU, MA membatalkan Pasal 4 Ayat (3) dan Pasal 11 Ayat (1) huruf d pada PKPU No. 20 Tahun 2018 karena bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Setelah itu barulah KPU bersedia melaksanakan putusan bawaslu untuk

[156] https://nasional.kompas.com/read/2018/09/11/10093791/38-caleg-mantan-napi-korupsi-diloloskan-bawaslu-berikut-daftarnya, *Loc.it*

memasukan nama-nama bacaleg yang telah diputuskan Memenuhi Syarat oleh Bawaslu.[157]

4. Faktor Penyebab Hubungan KPU dan Bawaslu Terjadi Perbedaan Pandangan Pada Proses Pendaftaran Bacaleg 2019

Berdasarkan problematika yang terjadi sepanjang masa pendaftaran bakal calon legislatif di pemilu tahun 2019 mendatang, setidaknya terdapat beberapa hal yang menjadi penyebab munculnya problematika antar lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) yakni :

1) Benturan penafsiran terhadap tugas, wewenang, dan peraturan yang ada

Salah satu penyebab utama munculnya problematika ialah kesalahpahaman KPU dalam membuat Peraturan KPU Nomor 20 tahun 2018, yakni pada Pasal 4 angka (3) yang berbunyi : "Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi".

Lahirnya pasal ini menurut KPU secara **filosofis** karena praktik korupsi, kolusi dan nepotisme berpeluang besar merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Adanya tuntutan reformasi yang berasal dari hati nurani rkyat yang

[157] https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180914203717-32-330365/bawaslu-minta-kpu-laksanakan-putusan-ma-soal-eks-napi-korupsi *Loc.it*

menghendaki penyelenggara negara dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab serta sebagaimana kemudian telah ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Secara **sosiologis**, kebijakan formulasi PKPU untuk mencegah perilaku-perilaku korupsi yang para pelakunya masuk kedalam sendi-sendi kehidupan penyelenggaraan negara merupakan bentuk perwujudan aspirasi masyrakat yang kuat dan layak untuk dipertahankan. Hal tersebut merupakan masalah bangsa dan negara yang tak kunjung usai dan mengjangkiti kehidupan masyarakat terus menerus. Hal ini terbukti dengan catatan buruk atas praktik penyelenggaraan negara yang melibatkan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme khususnya ditubuh lembaga perwakilan rakyat Indonesia (DPR, DPRD Provinsi manupun DPRD Kabupaten/Kota). Secara **yuridis**, kebijakan formulasi PKPU ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tantang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. KPU menerapkan metode penafsiran sistematis yakni dengan cara memperhatikan naskah-naskah hukum lain dan kemudian disempurnakan dengan penafsiran

ekstensif. Bahwa sesuai dengan ketentuan bunyi Pasal 169 huruf d UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu di sebutkan bahwa "Persyaratan menjadi Presiden dan Wakil Presiden adalah : … d. tidak pernah menghianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana lainnya". Bahwa berdasarkan rumusan Pasal setidaknya dapat diperoeh dua hal : a) Tindak pidana korupsi ditempatkan sejajar dengan perbuatan menghianati negara; b) tindak pidana korupsi ditempatkan sejajar dengan tindak pidana berat lainnya. Dari dua hal tersebut nampak jelas bahwa tindak pidana korupsi merupakan suatu perbuatan yang sifat dan dampaknya tidak boleh dianggap sebagaimana perbuatan pidana lainnya.[158]

Sementara Bawaslu berpandangan bahwa aturan tersebut bertentangan dengan UU Pemilu khususnya Pasal 240 Ayat (1) huruf g yang berbunyi : "tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pudana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana".

[158] Putusan Mahkamah Agung No. 46/P/HUM/2018., hlm. 40-47

Selain itu Bawaslu berpedoman pada Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 yang memperkuat posisi bahwa mantan narapidana berhak mencalonkan diri dalam pemilihan umum dalam hal ini calon anggota legislatif. Bawaslu juga berpendapat bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan oleh undang-undang maupun putusan pengadilan yang memberikan pidana tambahan berupa hak memilih dan dipilih sebagaimana tercantum dalam Pasal 28J ayat (2) dan Pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP.[159]

Maka dari itu Bawaslu mengambil langkah menyertakan pakta integritas yang telah ditanda tangani seluruh pimpinan partai politik agar berkomitmen sesuai dengan isi dari pakta integritas tersebut yakni agar mencalonkan bacaleg yang bersih dan amanah pada pemilu 2019. Namun, realitanya masih terdapat banyak bacaleg yang merupakan mantan napi korupsi yang didaftarkan sehingga ditolak oleh KPU.

Pada Pasal 95 UU Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu, bawaslu selaku penyelenggara pemilu yang bertugas sebagai lembaga pengawas pemilu berwenang untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu serta memutus penyelesaian sengketa proses pemilu. Kemudian, berdasarkan gugatan

[159] Putusan Panwaslu Toraja Utara Nomor 001/PS/SN.20/VII/2018., hlm. 21

dari bacaleg yang ditolak oleh KPU tersebut Bawaslu meloloskan 41 orang bacaleg dan dinyatakan telah memenuhi syarat sebab PKPU yang dibuat KPU dianggap bertentangan dengan UU Pemilu.

Seharusnya dari sisi legalitas, kalau aturan tersebut dibuat untuk menentukan kreteria suatu larangan maka tidak tepat apabila dimasukkan kedalam PKPU, karena PKPU merupakan ketentuan lanjutan dari aturan yang telah ditetapkan dalam undang-undang, dengan kata lain dapat dikatakan bahwa PKPU hakikatnya adalah suatu aturan pelaksana (*delegated legislation*) untuk melaksanakan undang-undang.

Berdasarkan penjelasan di atas, telah terjadi suatu benturan penafsiran terhadap tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum oleh KPU dan Bawaslu dalam membuat peraturan KPU dan menjalankan kewenangan masing-masing lembaga sehingga membuat hubungan kedua lembaga negara ini seakan-akan saling bertentangan atau tidak harmonis.

2) **Tidak Ada Itikad Baik antara KPU dan Bawaslu**

Selain adanya benturan penafsiran, faktor lainnya ialah tidak ada itikad baik antara KPU dan Bawaslu pada masa pra dan pasca pendaftaran pemilu dimulai. Harusnya baik KPU maupun Bawaslu

saling beritikad baik membangun hamonisasi dan sinergi kerja dalam melaksankan berbagai kesepahaman yang berkenaan dengan tugas dan kewenangannya. bukan saling menegasikan atau berbeda pandangan dalam menjalankan tugas dan wewenang masing-masing lembaga. Polemik semacam ini harus segera diperbaiki sebab mengganggu kerja-kerja teknis penyelenggaraan pemilu, KPU dan bawaslu harus tersita waktu, pikiran dan juga tenaka akibat menyelesaikan kisruh yang seharusnya tidak terjadi. Kesepahaman bisa dibangun apabila kedua belah pihak punya itikad baik serta saling menghormati tugas dan kewenangan masing-masing, maka dai itu perlu membangun komunikasi dan diskusi dua arah yang intensif antara KPU dan bawaslu guna menghindari benturan penafsiran dan menghasilkan produk komunikasi yang disepakati bersama.

3) **Penegakan Kode Etik yang belum maksimal**

Kode Etik harusnya mampu menjadi solusi apabila terjadi suatu problematika yang melibatkan antar lembaga penyelenggara pemilu. Namun, sayangnya kode etik yang ada belum bisa menjangkau secara rinci hal-hal teknis yang perlu dibangun di antara lembaga penyelenggara pemilu agar dalam menjalankan tugas dan wewenang dapat berjalan sinergi dan harmonis.

B. KONSEP IDEAL KELEMBAGAAN BAWASLU DAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

1. Urgensi KPU dan Bawaslu Sebagai Lembaga Independen

Standar internasional penyelenggaraan pemilu memang selalu merujuk kepada adanya badan pelaksana yang tidak memihak dan independen dari pemerintah yang pengaruh tertentu. Hal ini dimaksud karena masing-masing pelaksana pemilu adalah pembuat pelaksana keputusan yang dapat memengaruhi hasil pemilu.[160]

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga negara yang independen yang telah diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Independensi dapat diartikan sebagai sikap yang tidak bisa dipengaruhi, tidak dikendalikan pihak lain, tidak bergantung pada pihak lain. Ia merupakan sifat yang tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun, sekalipun dari pemegang kekuasaan tertinggi. Apabila dalam bersikap tersebut ada intervensi oleh suatu lembaga, misalnya, maka ia tidak bisa lagi disebut bersifat independen. Dalam kaitannya dengan lembaga negara independen, KPU dan Bawaslu merupakan salah satu dari sekian lembaga negara independen di Indonesia. Pembentukan KPU dan Bawaslu sebagai lembaga independen didasari oleh karena KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu tidak berada

[160] Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 108-109

dan/ atau di bawah pengaruh seorang, kelompok, golongan, partai politik, DPR dan pemerintah. Menurut Zainal Arifin Mochtar, sebuah lembaga dinyatakan independen apabila memenuhi empat syarat. Pertama, pengisian pimpinannya tidak dilakukan oleh satu lembaga saja; kedua, pemberhentian anggota lembaga hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga bersangkutan; ketiga, presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan pemberhentian pimpinan lembaga; dan keempat, pimpinan bersifat kolektif, tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan masa jabatan pemimpin tidak habis secara bersamaan tetapi bergantian. Karakteristik komisi negara sendiri meliputi beberapa hal, yaitu: independen, artinya tidak terikat dari cabang kekuasaan manapun; kepemimpinanya bersifat kolektif kolegial dan nonpartisan; dan menjalankan prinsip *check and balances.* Dengan karakteristik tersebut, lembaga negara independen atau komisi negara lebih leluasa dalam menjalankan fungsinya karena tidak terikat sama sekali dengan cabang kekuasaan mana pun. Independensi dengan demikian dapat dijadikan tolok ukur suatu komisi negara.[161]

KPU dan Bawaslu sebagai lembaga negara yang independen diatur secara langsung dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 sebagai organ yang

[161] Allan Fatchan Gani Wardhana, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016 terhadap Independensi Komisi Pemilihan Umum, No. 1 Vol. 1, 2018, hlm. 8 - 10

nasional, tetap, dan mandiri. Kedua lembaga ini merupakan penyelenggara pemilu yang wajib menjamin bahwa proses pemilu dilakukan secara adil dan berintegritas. Selanjutnya mengenai kedua lembaga ini diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam UU Pemilu disebutkan langsung KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. KPU merupakan lembaga yang bertugas dan berwenang diantaranya dalam melakukan perencanaan program dan anggaran serta menetapkan jadwal rangkaian pemilu, menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, hingga menyusun dan menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu.[162] Sedangkan Bawasalu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas dan berwenang menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa proses pemilu, mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu, menerima, memeriksa,

[162] Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu, hingga mengawasi pelaksaan peraturan KPU.[163]

Dari uraian diatas, secara umum dapat dikatakan bahwa urgensi hadirnya lembaga-lembaga negara independen seperti KPU dan Bawaslu adalah untuk menghindari adanya potensi gangguan atas kemandiriannya dalam melakukan tugas dan wewenang, oleh karena itu lembaga negara independen seperti KPU dan Bawaslu haruslah dibentuk dengan konsep independensi yang jelas agar dapat menyelenggarakan pemilu secara adil dan berintegritas tanpa ada intervensi dari penguasa birokrat, parpol atau pihak manapun yang mempu menyandra keindependensiannya khusunya secara fungsional.

2. Kedudukan KPU dan Bawaslu Dalam Pemilu

Komisi negara independen seperti KPU dan Bawaslu idealnya berkedudukan sederajat atau paling kurang sejajar dengan DPR, Presiden, MA, dan MK serta tetap memiliki garis vertikal lurus pada konstitusi, karena memiliki kewenangan yang bersumber pada UUD NRI 1945, dan tidak dikendalikan oleh tiga cabang kekuasaan asli (independen).[164]

Dalam hal penyelenggaraan pemilu, sesuai Pasal 22E UUD NRI 1945 bahwa KPU merupakan lembaga negara yang bersifat nasional, tetap

[163] Pasal 93 dan 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[164] Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Ctk. Pertama, Genta Pres, Yogyakarta, 2012, hlm. 80

dan mandiri. Dengan ini dapat dikatakan bahwa KPU adalah lembaga negara yang memiliki otoritas tertinggi dalam penyelenggaraan pemilu, sedangkan bawaslu merupakan satu-satunya badan yang dibentuk dan diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan atas keseluruhan tahapan pemilu yang diselenggarakan oleh KPU.

Oleh karena kedudukannya tertinggi dalam penyelenggaraan pemilu maka, kedua lembaga negara penyelenggara pemilu ini haruslah bebas atau merdeka, artinya tidak boleh dalam pengaruh, tekanan ataupun intervensi dari berbagai lembaga tinggi negara lainnya termasuk pemerintah yang berkuasa. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu dapat berjalan adil dan berintegritas.

3. Konsep Ideal Pada Masa Pendaftaran Bacaleg

Berdasarkan deskripsi problematika yang melibatkan KPU dan Bawaslu selaku penyelenggara pemilu pada masa pendaftaran bacaleg di pemilu 2019, maka terdapat beberapa hal yang dapat menjadi rekomendasi konsep ideal untuk penyelenggaraan pendaftaran pemilu kedepan yakni :

1) Rekonstruksi Kode Etik

Dalam penyelenggaraan pemilu sebenarnya sudah terdapat peraturan yang cukup baik yang mengatur kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) yakni melalui Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku

Penyelenggara Pemilu. Dalam peraturan tersebut memuat kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu yang meliputi prinsip mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, efisien, kepentingan umum, aksesibilitas serta ketentuan sanksi.[165]

Dalam praktiknya peraturan DKPP ini belum mampu menjadi upaya terakhir dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi anatar bawaslu dan KPU. Sejatinya peraturan DKPP hanya berwenang dikenakan kepada KPU dan Bawaslu hanya berkenaan dengan pelanggaran kode etik sesuai dengan norma yang ada. Namun masih terdapat kendala yakni karena dalam peraturan DKPP belum mengatur kode etik hubungan antara KPU dan Bawaslu dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilu khusunya pada saat melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing. Oleh karena itu, kedepan perlu adanya revisi terhadap peraturan DKPP yang mengatur hubungan antara KPU dan Bawaslu hingga hal-hal teknis dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.

2) Penyamaan Pandangan dan Bikin Kesepakatan Bersama Antara Bawaslu dan KPU

Tahapan pendaftaran pemilu merupakan salah satu tahapan penentu dalam penyelenggaraan pemilu terhadap keberlangsungan tahapan berikutnya,

[165] Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu

Dalam rangka mengharmoniskan hubungan antara KPU dan Bawaslu khususnya pada masa pendaftaran bacaleg, serta agar tidak kembali terulang suatu keadaan yang sebenarnya memiliki cita-cita yang sama namun seakan-akan membuat kedua lembaga penyelenggara pemilu seperti saling bertentangan, maka perlu adanya suatau penyamaan padangan terhadap kewenangan masing-masing lembaga, jangan sampai terjadi benturan penafsiran terhadap peraturan yang ada khususnya pasal-pasal yang mengatur terkait kewenangan masing-masing lembaga.

Berkenaan dengan hal ini, akan lebih baik sebelum proses penyelenggaraan pemilu kedua lembaga negara ini didudukan satu meja bersama dewan legislatif dan pemerintah untuk kemudian secara bersama-sama menyepakati wewenang masing-masing sesuai dengan bunyi pasal yang ada dalam undang-undang. Kemudian, dalam tataran pelaksanaannya perlu dibuat suatu nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) antara KPU dan Bawaslu yang memuat beberapa poin kesepakatan sebagai berikut :

1. Kesepahaman terhadap kewenangan KPU yang diberikan oleh undang-undang, baik dalam hal pembuatan peraturan KPU hingga penetapan persyaratan teknis lainnya.
2. Kesepahaman terhadap kewenangan Bawaslu yang diberikan undang-undang, baik tatacara dalam melakukan pengawasan

hingga teknis penyelesaian sengketa pemilu oleh Bawaslu (melalui mediasi dan adjudikasi)

3. Kesepahaman terhadap kekuatan putusan Bawaslu, harus bersifat final dan wajib dilaksanakan KPU dalam waktu yang disepakati
4. Kesepakatan terkait apa saja yang dinyatakan sebagai syarat wajib pada saat pendaftaran bacaleg, harus disebutkan jelas syarat apa saja yang menyatakan bahwa bacaleg telah memenuhi syarat (MS) atau tidak memenuhi syarat (TMS).

3) Solusi Alternatif Jangka Panjang

1. Revisi Undang-Undang Pemilu

Sebagai langkah jangka panjang yang sesuai dengan konstitusional di Indonesia, maka permasalahan caleg mantan narapidana korupsi, mantan bandar narkoba dan mantan pelaku kejahatan seksual terhadap anak perlu untuk diatur dalam UU Pemilu, maka dari itu perlu adanya revisi terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Umum yang memberikan pembatasan terhadap para bacaleg yang akan dicalonkan dari partai politik. Namun dalam pelaksanaannya perlu terlebih dahulu melakukan gugatan ke MK terkait putusan MK No. 42/PUU-XII/2015 yang mana akibat tafsiran MK terdahulu yang menyatakan bahwa mantan napi boleg menjadi calon legislative dalam pemilu, maka dari itu untuk merevisi UU Pemilu sebelumnya MK perlu menganulir putusannya terdahulu tersebut.

Ada tiga landasan yang menjadi alasan utama mengapa perlu adanya pengaturan dan pembatasan ini yakni; **Pertama**, landasan filosofis bahwa sesuai dengan apa yang pernah tercantum pada TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dengan ini maka semangat untuk pengaturan akan hal ini telah lama diinginkan dan dicita-citakan oleh bangsa Indonesia. **Kedua**, landasan Yuridis bahwa haruslah digunakan cara pandang lingkup luas dan sistematis, contohnya pada PKPU Nomor 15 Tahun 2014 disebutkan bahwa persyaratan menjadi calon presiden dan calon wakil presiden tidak pernah menghianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korpsi dan tindak pidana berat lainnya. Selain itu juga pada persyaratan pendaftaran menjadi calon pegawai negeri sipil (PNS) sesuai bunyi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil bahwa pelamar tidak pernah dipenjara dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara dua tajun atau lebih. Maka dari itu apabila persyaratan mendaftar sebagai capres dan cawapres serta CPNS dibatasi tidak boleh mantan narapidana korupsi atau pidana berat lainnya jadi harusnya begitupula dengan syarat mendaftar menjadi calon legislative agar mendapat perlakuan yang sama. **Ketiga**, landasan sosiologis bahwa

banyak aduan dan aspirasi dari masyarakat umum, organisasi mahasiswa, lembaga swadaya masyarakat (LSM) bahkan partai politik yang menginkan bagi para calon pemimpin di Indonesia baik ditataran legislative, eksekutif dan yudikatif tidaklah diisi oleh para mantan narapidana korupsi, mantan bandar narkoba dan mantan pelaku kejahatan seksual terhadap anak karena dianggap tidak akan mampu menjadi pemimpin yang berkualitas dan berintegritas.

2. **Revisi Undang-Undang Partai Politik**

Dalam perjalanan penyelenggaraan pemilu di Indonesia salah satu faktor utama penentu keberhasilan suatu pemilu adalah perserta pemilu itu sendiri, dalam hal ini adalah partai politik, dimana di internal partai politiklah yang mempunyai wewenang sepenuhnya dalam mendelegasikan kadernya sebagai calon legislatif. Di Indonesia belum ada suatu aturan yang mengatur kode etik partai politik termasuk didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik juga belum mengatur hal tersebut.

Kode etik yang dimiliki Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dapat menjadi salah satu contoh kode etik yang ideal, sehingga mampu mngatur internal lembaga negara tersebut dapat berjalan dengan baik, bersih, jujur, profesional dan berintegritas. Maka dari itu sudah selayaknya perlu dilakukan revisi terhadapat undang-undang parpol, perlu dilakukan

panambahan aturan pada ketentuan larangan atau aturan mengenai kode etik partai politik salah satunya dalam hal mendelegasikan kadernya harus dilakukan seleksi diinternal partai dan tidak boleh mendaftarkan kader yang merupakan mantan narapidana korupsi, mantan bandar narkoba, mantan pelaku kejahatan seksual terhadap anak dan tidak pidana berat lainnya agar tidak saling bertentangan dengan aturan yang ada serta aspirasi atau kehendak masyarakat Indonesia yang menginginkan calon pemimpinan yang bersih, adil, jujur, berkualitas dan berintegritas.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Hubungan KPU dan Bawaslu terjadi perbedaan pandangan pada proses pendaftaran bacaleg 2019 yakni disebabkan karena beberapa hal berikut ini : (1) Benturan penafsiran terhadap tugas, wewenang, dan peraturan yang ada, telah terjadi suatu benturan penafsiran terhadap tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum oleh KPU dan Bawaslu dalam membuat peraturan KPU dan menjalankan kewenangan masing-masing lembaga sehingga membuat hubungan kedua lembaga negara ini seakan-akan saling bertentangan atau tidak harmonis. (2) Tidak ada itikad baik antara KPU dan Bawaslu, Harusnya baik KPU maupun Bawaslu saling beritikad baik membangun hamonisasi dan sinergi kerja dalam melaksankan berbagai kesepahaman yang berkenaan dengan tugas dan kewenangannya. bukan saling menegasikan atau berbeda pandangan dalam menjalankan

tugas dan wewenang masing-masing lembaga. (3) Penegakan Kode Etik yang belum maksimal, kode etik yang ada belum bisa menjangkau secara rinci hal-hal teknis yang perlu dubangun diantara lembaga penyelenggara pemilu agar dalam menjalankan tugas dan wewenang dapat berjalan sinergi dan harmonis.

2. Konsep ideal kelembagaan Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu yakni dengan membuat beberapa hal sebagai berikut : (1) Rekonstruksi Kode Etik, dalam peraturan DKPP belum mengatur kode etik hubungan antara KPU dan Bawaslu dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilu khusunya pada saat melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing. Oleh karena itu, ke depan perlu adanya revisi terhadap peraturan DKPP yang mengatur hubungan antara KPU dan Bawaslu hingga hal-hal teknis dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. (2) Penyamaan pandangan dan bikin kesepakatan bersama antara Bawaslu dan KPU, perlu adanya suatu penyamaan padangan terhadap kewenangan masing-masing lembaga, jangan sampai terjadi benturan penafsiran terhadap peraturan yang ada khususnya pasal-pasal yang mengatur terkait kewenangan masing-masing lembaga. Kedua lembaga negara ini harus didudukan satu meja bersama dewan legislatif dan pemerintah untuk kemudian secara bersama-sama menyepakati wewenang masing-masing sesuai dengan

bunyi pasal yang ada dalam undang-undang. Kemudian, dalam tataran pelaksanaannya perlu dibuat suatu nota kesepahaman atau *memorandum of understanding* (MoU) antara KPU dan Bawaslu yang memuat beberpa poin kesepakatan. (3) solusi alternatif jangka panjang yakni dengan melakukan revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

B. Saran

1. KPU dan Bawaslu merupakan ujung tombak utama dalam mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis, adil, dan berintegritas, untuk itu hubungan antara kedua lembaga negara ini harus berjalan harmonis. Setiap peraturan dan keputusan yang dikeluarkan haruslah berdasarkan pada konstitusi yang mengatur serta tidak boleh ada lagi benturan penafsiran antara kedua lembaga negara ini dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam rangka menjalankan amanat undang-undang. Selain itu apabila pada pemilu kedepan masing terulang kondisi seperti ini, maka seharusnya Mahkamah Konstitusi harus mampu menyelesaikan permasalahan ini, perlu adanya suatu putusan MK agar kedua lembaga penyelenggara pemilu ini dapat berjalan harmonis.

2. Dalam penyelenggaraan pemilu kedepan khususnya pada proses pendaftaran, sebaiknya KPU dan Bawaslu bertikad baik untuk bertemu dalam rangka melakukan penyamaan pandangan terhadap peraturan yang ada baik terhadap bunyi penafsiran undang-undang pemilu, peraturan KPU, peraturan DKPP, serta tugas dan wewenang kedua lembaga negara ini. Kemudian hasil dari pertemuan tersebut harus dituangkan dalam sebuah nota kesepahaman atau *memorandum of understanding* (MoU) sebagai bentuk kesepakatan yang wajib dijalankan. Selain itu, solusi alternatif jangka panjang yakni dengan melakukan revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

DAFTAR PUSTAKA

1. Daftar Pustaka Berupa Buku

Abdul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Polittik Islam*, Ctk. Keempat, Mizan, Bandung, 1995.

Badan Pembinaan hukum nasional Kementian Hukum dan HAM RI, *Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu Indonesia,* Ctk. Pertama, Pengayoman, Jakarta 2016.

Dahlan Thaib*, Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Eman Hemawan dan Umaruddin Masdar, *Demokrasi Untuk Pemula*, Ctk. Pertama, KLIK, Yogyakarta, 2000.

Fajlurrahman Jurdi, Teori Negara Hukum, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016.

Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Ctk. Pertama, Genta Pres, Yogyakarta, 2012.

Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia,* Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2010.

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Ctk. Pertama, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013.

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Ctk. Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 2014.

_____, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007.

_____, dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017.

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Ctk. Pertama, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Ridwan HR, *Fiqh Politik*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007.

Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Ctk. Pertama, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006.

Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Yayasan Penerbit-UI, Jakarta, 1975.

Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2017.

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.

2. Daftar Pustaka Berupa Jurnal

Jurnal Konstitusi, Edisi No. 3, Vol. 9, 2012.

Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 1, 2008.

Jurnal Hukum Undang, Edisi No. 1 Vol. 1, 2018.

Buletin Komisi Yudisial, Edisi No. 5 Vol. III, 2009.

3. Daftar Pustaka Berupa Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

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

Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan DKPP Nomor 2 tahun 2017 tentang kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu.

4. Daftar Pustaka Berupa Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung No. 46/P/HUM/2018.

Putusan Panwaslu Toraja Utara Nomor 001/PS/SN.20/VII/2018.

5. Daftar Pustaka Berupa Data Elektronik

https://nasional.kompas.com/read/2018/07/04/11244991/akhirnya-kemenkumham-mengundangkan-pkpu-pencalonan-anggota-legislatif, akses 5 Oktober 2018.

https://beritagar.id/artikel/berita/kpu-tolak-204-bacaleg-mantan-napi-korupsi, akses 5 Oktober 2018.

https://nasional.kompas.com/read/2018/09/11/10093791/38-caleg-mantan-napi-korupsi-diloloskan-bawaslu-berikut-daftarnya, akses 5 Oktober 2018.

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180914203717-32-330365/bawaslu-minta-kpu-laksanakan-putusan-ma-soal-eks-napi-korupsi, akses 17 Oktober 2018.

http://www.edukasinesia.com/2016/06/pemilu-apa-itu-pemilu-penjelasan-terlengkap-mengenai-pemilu.html, akses 6 Oktober 2018.