

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem Demokrasi. Demokrasi sering dipahami sebagai sistem Pemerintahan yang lebih mengedepankan aspirasi rakyat dalam suatu Negara. Artinya, rakyat adalah pemegang kedaulatan dalam sebuah sistem politik.¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan, Negara Indonesia adalah Negara hukum. Sebagai Negara demokrasi dan hukum, prinsip dan pelaksanaan demokrasi harus didasari dengan Undang-Undang, dengan mengacu kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan Pemilihan umum di Indonesia merupakan sebuah upaya pencerminan dari penerapan konsep Negara demokrasi. Seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 22 E ayat (1) yang menyatakan bahwa “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.

Hendry B. Mayo dalam NI'matul Huda mengemukakan bahwa, “Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam

¹Elly M. Setiadi, dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi politik*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hal. 49.

pemilihan-pemilihan berkala, yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik, dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.”²

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa “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.”

Menurut Praktikno dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, “pemilu merupakan mekanisme politik untuk mengkonversi suara rakyat (votes) menjadi wakil rakyat (seats).”³

Secara umum pemilu dapat diartikan sebagai sarana penunjang dalam mewujudkan sistem ketatanegaraan secara demokratis. Pemilu pada hakikatnya merupakan proses ketika rakyat sebagai pemegang kedaulatan memberikan mandat kepada para calon pemimpin untuk menjadi pemimpinnya.

Penyelenggaraan pemilu dalam sebuah negara demokrasi menjadi salah satu acuan dari pelaksanaan sistem demokrasi. Dalam rangka menciptakan terwujudnya

² Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 6. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 248

³ Muhabam labolo dan teguh ilham, *Partai politik dan sistem pemilihan umum di Indonesia*. Raja Grafindo, Jakarta, 2015, hal. 51.

penyelenggaraan pemilu, diharuskan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang menyeluruh menunjukkan bahwa menyelenggarakan pemilu mempunyai legitimasi konstitusional dan publik. Legitimasi konstitusional memiliki makna berarti kedudukan, tugas serta kewenangan lembaga penyelenggara pemilu dijabarkan secara detail dalam Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundangan. Sedangkan legitimasi publik berhubungan dengan keputusan-keputusan yang dibuat sebagai penyelenggara pemilu, calon, partai politik dan masyarakat kepada lembaga penyelenggara pemilu.

Salah satu elemen yang paling penting dan strategis dalam mewujudkan pemilu yang bebas dan adil adalah penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu merupakan pihak yang mengatur jalannya pemilu, mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu, menetapkan peserta pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rekapitulasi perolehan suara, hingga menetapkan pemenang pemilu. Dengan kata lain, penyelenggara pemilu merupakan nahkoda dari pemilu yang menentukan bagaimana dan kearah mana pemilu akan berlabuh. Tolok 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.⁴

Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum , yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu adalah lembaga

⁴*Ibid*, hal. 52

yang menyelenggarakan pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga pihak yang menyelenggarakan pemilu tersebut merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden dan untuk memilih anggota DPRD secara langsung oleh rakyat.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga yang bertugas dalam penyelenggara Pemilu yang harus berdasarkan pada asas-asas penyelenggara Pemilu “langsung, umum, bebas, rahasia, mandiri, jujur, adil, tertib, terbuka, profesional, efisien, dan efektif”. Untuk melaksanakan pemilihan umum Lembaga Komisi Pemilihan Umum memiliki kewenangan untuk membentuk suatu produk hukum sendiri yaitu berupa Peraturan Pemilihan umum sebagai peraturan pelaksana pemilihan umum dan terbentuk dari perintah Undang-Undang pemilihan umum.

Menurut Ahmad Nadir, salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan pemilu di Negara demokratis adalah “bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah.”⁵ Hal ini ditegaskan di dalam pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

⁵Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Avorres Press, Malang, 2005, hal. 156.

Dijelaskan dalam Pasal 93 dan 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Bawaslu 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 memutuskan penyelesaian sengketa proses pemilu, hingga mengawasi pelaksanaan peraturan KPU.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan lembaga peradilan etik Pemilu yang berkedudukan di Ibu Kota Negara dan merupakan satu kesatuan penyelenggaraan Pemilu yang memiliki tugas untuk menyelesaikan berbagai macam pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Upaya untuk melaksanakan pemilu di Indonesia dengan menghadirkan proses pemilihan yang berintegritas, yang sudah selayaknya diadakan lembaga khusus bertugas menyelesaikan berbagai macam pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu atau yang berkaitan dengan etika lainnya. Sehingga pelaksanaan pemilihan umum berjalan sebagaimana mestinya yang demokratis, berkualitas dan berintegritas.

Peranan lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu persyaratan penting untuk mencapai pemilu yang demokratis. Selain itu, diperlukan regulasi

tentang lembaga penyelenggara pemilu yang jelas agar terdapat kepastian hukum dalam hubungan *checks and balances* antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri.

Upaya menciptakan Pemilu yang demokratis tidak hanya dibutuhkan lembaga penyelenggara pemilu yang profesional saja, namun dibutuhkan pula hubungan yang seimbang antara lembaga pemilu tersebut. Tetapi, keseimbangan hubungan antar institusi penyelenggaraan pemilu tersebut tidak mampu berjalan secara efisien jika masih ada kekaburan pengaturan terkait institusi atau lembaga penyelenggara pemilu tersebut. Sehingga dalam hal diperlukan regulasi yang jelas tentang lembaga penyelenggara pemilu agar terwujud kepastian hukum antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri dalam hubungan *checks and balances*.

Fakta menunjukkan, ketidakseimbangan dan perbedaan pendapat antara penyelenggara pemilu masih sering terjadi antara "Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)" hingga konflik kewenangan antara regulasi atau peraturan pun juga terjadi antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri, seperti halnya dalam hal penetapan peserta Pemilu.

Pada 30 Juni 2018, Komisi Pemilihan Umum menetapkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Legislatif untuk menghadapi tahapan pengumuman pendaftaran calon anggota legislatif. Pada awalnya Kemenkumham tidak bersedia mengundang PKPU pencalonan anggota legislatif lantaran dinilai tidak sesuai dengan Undang-Undang 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 setelah melalui proses diskusi intensif antara KPU, Kemenkumham dan pakar hukum.⁶

Pasca resmi diundangkan PKPU ini banyak menuai pro-kontra di tengah masyarakat khususnya berkenaan dengan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 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.

Pasal ini dianggap telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 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 pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

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,

⁶<https://nasional.kompas.com/read/2021/03/17/11244991/akhirnya-kemenkumhammengundangkan-pkpu-pencalonan-anggota-legislatif>, diakses pada tanggal 17 Maret 2021

sedangkan di DPR RI ada 5 mantan napi korupsi sehingga total ada 204 bacaleg mantap napi korupsi yang ditolak KPU.⁷

KPU mengembalikan berkas para bacaleg serta mengeluarkan Surat Keputusan (SK) dan Berita Acara tentang penetapan status Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebab KPU mempertahankan kewenangannya sebagai salah satu lembaga yang menetapkan peraturan untuk setiap tahapan pemilu dan berpedoman pada pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang memuat larangan mantan koruptor menjadi calon wakil rakyat.

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 2019⁸. Sementara itu KPU tidak mau melaksanakan putusan Bawaslu karena tetap pada pendiriannya berdasarkan pada PKPU No. 20 Tahun 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

⁷<https://beritagar.id/artikel/berita/kpu-tolak-204-bacaleg-mantan-napi-korupsi>, diakses pada tanggal 23 Februari 2021

⁸ <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/05/10093791/38-caleg-mantan-napikorupsi-diloloskan-bawaslu-berikut-daftarnya>, diakses pada tanggal 5 Maret 2021

menunggu putusan Mahkamah Agung (MA) terkait Judicial Review (JR) terhadap PKPU yang diajukan oleh para termohon.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/PHUM/2018 tentang uji materil atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 telah diputuskan oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 yang mengatur pencalonan legislatif dianggap bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi karena berdasarkan amanat pasal 4 ayat (3) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang menyatakan “Bahwa mantan terpidana kasus korupsi dilarang untuk mencalonkan dirinya lagi sebagai anggota legislatif pada pemilihan umum tahun 2019”. Dan isi substansi pada pasal 4 ayat (3) tersebut dinilai bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi yaitu pasal 240 ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan “bahwa bakal calon legislatif DPR RI, DPR Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota adalah warga Negara Indonesia yang harus memenuhi syarat tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana.

Pertimbangan Mahkamah Agung (MA) dalam memutuskan bertentangannya Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam hasil pelaksanaan uji materi (judicial review), karena berdasarkan pertimbangan MA yang menganggap KPU dalam melaksanakan

kewenangannya untuk membuat Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 telah menyalahgunakan peraturan sistem norma hukum Indonesia. Norma hukum Indonesia sendiri adalah menganut teori jenjang/berjenjang saling berurutan.⁹ Maka tidak bisa peraturan perundang-undangan bertentang dengan Undang-Undang yang lebih tinggi dalam sistem norma hukum di Indonesia, seperti halnya pasal 4 ayat (3) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum dengan Pasal 240 Ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Hingga Akhirnya Mahkamah Agung (MA) mengabulkan hak uji materil pemohon terhadap PKPU, MA membatalkan Pasal 4 Ayat (3) dan Pasal 11 Ayat (1) huruf d pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 20 Tahun 2018 karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Setelah itu barulah KPU bersedia melaksanakan putusan bawaslu untuk memasukan nama-nama bacaleg yang telah diputuskan Memenuhi Syarat oleh Bawaslu.

Berdasarkan kondisi yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah di atas, terdapat suatu perbedaan pandangan hingga konflik kewenangan antara regulasi atau peraturan pun terjadi antar lembaga penyelenggara pemilu yakni BAWASLU dan KPU, maka dari itu penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian tentang **“ANALISIS TERHADAP HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA BAWASLU DENGAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN**

⁹Jimly Assaddiqie dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta, Konstitusi press, 2006, hal. 109

PEMILIHAN UMUM BERDASARKAN 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. Apakah hubungan kewenangan antara Bawaslu dengan KPU tidak menimbulkan perbedaan penafsiran pada proses pendaftaran bakal calon Legislatif pada Pemilihan Umum Tahun 2019?
2. Bagaimanakah konsep ideal hubungan kewenangan Bawaslu dengan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

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

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan kewenangan atau hubungan kewenangan antara Bawaslu dengan KPU tidak menimbulkan perbedaan penafsiran.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana konsep ideal hubungan kewenangan KPU dengan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu.

2. Manfaat Peneliian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademik (teoritis) maupun praktis:

- a. Secara Teoritis, dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dan membangun literature dalam ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi.
- b. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran yang ada pada umumnya untuk mahasiswa Hukum Tata Negara.

D. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran dan mengetahui tentang maksud penulisan proposal skripsi ini serta mempermudah pembahasan proposal skripsi ini, maka penulis akan menguraikan secara singkat arti dari beberapa kata pada judul ini:

1. Analisis

Bahder Johan Nasution berpendapat bahwa Analisis merupakan hasil penelitian hasil uraian tentang cara-cara analisis yang menggambarkan bagaimana suatu data di analisis dan apa manfaat data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian, analisis atau interprestasi keseluruhan aspek untuk memahami makna hubungan antara aspek yang satu dengan yang lain

dan dengan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dilakukan secara induktif sehingga memberikan gambaran yang secara utuh.¹⁰

2. Kewenangan

Menurut P. Nicolai dalam Ridwan HR Kewenangan adalah:

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹¹

3. Pemilihan Umum

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, 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 berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu adalah:

Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermakna dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota

¹⁰Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian ilmu Hukum, Mandar Maju, 2008*, hal. 174

¹¹Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cet. 12, 2016, hal. 99.

perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersamasama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.¹²

4. Badan Pengawas Pemilu

Berdasarkan pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, ditentukan bahwa “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Komisi Pemilihan Umum

Berdasarkan pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.

E. Landasan Teori

1. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang wet in materiele zin memberi pengertian Perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:¹³

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenreht, written law*)

¹² <http://www.edukasinesia.com/2021/03/pemilu-apa-itu-pemilu-penjelasan-terlengkapmengenai-pemilu.html>, diakses pada tanggal 21 Maret 2021

¹³ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Cet. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hal. 5

- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:¹⁴

- a. Perundang-Undangian merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:¹⁵

- a. pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu Undang-Undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
- b. Kedua berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid*, hal. 6

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dinyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:¹⁶

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

2. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang, yang diartikan sebagai hal yang berwenang, hak dan kekuasaan dapat melakukan sesuatu. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara, sebagai bentuk implementasi dari Undang-Undang dalam memberikan legitimasi pada organ pemerintahan dalam suatu negara. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*" yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu.¹⁷

Menurut Prajudi Atmosudirjo wewenang adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk hubungan-hubungan hukum.¹⁸

¹⁶ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi negara*, Cet. Ke -12, Raja Grafindo persada, Jakarta, 2016, hal. 98.

¹⁸ *Ibid*

Senada dengan hal tersebut Philipus M.Hadjon membagi cara untuk memperoleh wewenang melalui 2 cara yaitu:

1. Atribusi.
2. Delegasi, dan kadang-kadang juga mandat.
 1. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat suatu keputusan (*Besluit*) yang langsung bersumber dari Undang-Undang, dalam arti materiil. Sehingga sangat jelas bahwa kewenangan ini merupakan kewenangan asli karena langsung diperoleh dari Undang-Undang.
 2. Delegasi merupakan wewenang untuk membuat suatu keputusan (*besluit*) oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain. Dengan kata lain penyerahan ini memungkinkan adanya perpindahan tanggung jawab, dari pemberi ke penerima delegasi.
 3. Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini dimaksudkan untuk memberi kewenangan kepada bawahan untuk dapat membuat suatu keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan mandate. Tanggung jawab serta akibat hukum yang ditimbulkan tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat bukan penerima mandate (Mandataris).¹⁹

Berlandaskan dengan teori kewenangan ini penulis akan mengkaji dan menganalisis Hubungan Kewenangan antara Bawaslu dengan KPU dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

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

¹⁹Ardiansyah, "*FokusKajianTeoriKewenangan*".
<https://customslawyer.wordpress.com> diakases pada, 28 Februari 2021

mekanisme pembentukan pemerintahan hanya dapat terwujud jika terdapat jaminan hak asasi manusia. Agar demokrasi tersebut dapat berjalan dengan baik maka harus ada jaminan kebebasan berkeyakinan, berpendapat dan berserikat.²⁰

Di mayoritas negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus parameter dari demokrasi.²¹ 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.²²

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.²³

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.²⁴

²⁰Bisariyadin dkk, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, Nomor 3, September 2012, hal. 538

²¹Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 461

²²Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal. 9.

²³Badan Pembinaan hukum nasional Kementrian Hukum dan HAM RI, *Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu Indonesia*, Ctk. Pertama, Pengayoman, Jakarta 2016, hal. 1

²⁴*Ibid*, hal. 28.

Pemilu mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern.²⁵

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.²⁶

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 pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut.²⁷

²⁵Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 219-220

²⁶*Ibid*, hal. 220-221

²⁷*Ibid*, hal. 221-222

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.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, doktrin, konsepsi, dan norma hukum. Bahder Johan Nasution dalam bukunya yang berjudul *Metode Penelitian Hukum* menyatakan bahwa:

“Pendekatan Yuridis Normatif adalah penelitian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlakukan dengan data-data dan atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data dan atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau mencerminkan dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.²⁸

²⁸Bahder Johan Nasution, *Op.Cit.*, hal. 87.

2. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

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. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

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 :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- 3) Putusan MA No 46/PHUM/2018 Tentang Uji Materil atas Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018.

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.

3. Metode Pendekatan

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statue approach*)

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, pendekatan Undang-Undang atau *statue approach* dan sebagai hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.²⁹

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini dapat dijadikan pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Menurut Bahder Jahon Nasution pendekatan konseptual yaitu:

“penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah tataran sesuai dengan tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.”³⁰

c. Pendekatan Kasus hukum (*case law approach*)

Pendekatan kasus adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan.

²⁹Ibid., hal. 92

³⁰ *Ibid*

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisa data yang dilakukan secara Normatif Kualitatif, yaitu pembahasan dan penjabaran data hasil penelitian yang mendasarkan pada norma-norma atau kaidah-kaidah hukum serta doktrin-doktrin yang relevan dengan permasalahan.³¹

Selanjutnya melakukan analisis secara perspektif untuk menemukan jawaban atas permasalahan dengan menggunakan tahapan berpikir secara sistematis, yaitu penafsiran yang dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji dengan seksama dan cermat hubungan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain.³²

Penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- Tahap I: Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan permasalahan hukum yang hendak dipecahkan.
- Tahap II: Pengumpulan bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.
- Tahap III: Melakukan telaah atas permasalahan hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
- Tahap IV: Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk menjawab isu hukum; dan
- Tahap V: Memberi preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.³³

³¹Soemitro, Romny Hajinoto, "*Metode Penelitian Hukum dan Jumeetri*", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 46.

³²Bahder Johan Nasution, Op. Cit., hal. 96.

³³Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 171.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I 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 Menguraikan tentang tinjauan pustaka, tinjauan pustaka merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan Pemilihan Umum, Teori kewenangan, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)

BAB III Menguraikan tentang Hasil dan Pembahasan. Hasil dan pembahasan merupakan bab di mana penulis akan memaparkan hasil penelitian berupa hubungan kewenangan antara Bawaslu dan KPU dalam penyelenggaraan pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

BAB IV Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.