

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan Umum di Indonesia, diawali pada tahun 1955 yang merupakan pertama kalinya dilaksanakan Pemilihan Umum (selanjutnya ditulis Pemilu). Indonesia menganut sistem multipartai ekstrim. Saat tahun tersebut pemungutan suara dilakukan 2 (dua) kali, yaitu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya ditulis DPR). pada tanggal 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada tanggal 15 Desember 1955.

Peserta Pemilu pada saat itu adalah anggota DPR diikuti 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan, sedangkan untuk Pemilu anggota Konstituante diikuti 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan¹.

Sistem parlementer memberi syarat bahwa Pemilu yang dilaksanakan bersifat sangat demokratis oleh karena itu ideologisasi sangat ketat terutama pada partai. Disamping itu, Wakil Presiden pertama Muhammad Hatta memberikan maklumat X agar demokrasi di Indonesia diberi ruang yang bebas agar partisipasi politik bisa terwakilkan secara murni, pada saat itu panitia penyelenggara Pemilu yaitu Panitia Pemilihan Indonesia.

Panitia Pemilihan Indonesia berdiri dengan berdasarkan Surat Keputusan dari Menteri Kehakiman pada tahun 1953. Hasil Pemilu pada tahun 1955 akhirnya harus dinonaktifkan oleh Presiden Soekarno berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959

¹ KPU Bangkalan. <https://kab-balangan.kpu.go.id/pemilu-tahun-1955/> (Diakses 27 Juli 2021)

dengan keputusan kembali pada Undang-Undang Dasar 1945.² Dinamika ini berpengaruh dalam struktur keberlangsungan Pemilu di Indonesia.

Ketika memasuki masa Orde Baru keberadaan dari Pemilu lebih banyak terwujud pada monopoli masa kekuasaan Orde Baru yang sangat otoriter, misalnya pada tahun 1971 ketika partai Golongan Karya (selanjutnya ditulis Golkar). Golkar sebagai partai bentukan militer pertama kali mengikuti Pemilu, Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua Lembaga Penyelenggara Pemilihan mengatur kemenangan Golkar dengan cara, melarang Pegawai Negeri Sipil masuk partai tetapi mewajibkan mereka untuk memenangkan Golkar³.

Masifnya infiltrasi Golkar pada saat Orde Baru menimbulkan polarisasi perampangan partai politik di Indonesia. Saat Orde Baru hanya ada tiga Partai Politik yang mengikuti Pemilu yaitu : Partai Demokrasi Indonesia (PDI), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Golongan Karya (Golkar), hal ini terus berujung hingga Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998.

Asas Pemilu pada saat masa orde baru yaitu Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia yang kemudian disingkat dengan LUBER. Asas ini lebih diprioritaskan pada cara pemilih menyampaikan suaranya, yaitu harus secara langsung tanpa diwakilkan, berlaku umum bagi semua warga negara, dilakukan secara bebas tanpa adanya paksaan, dan secara rahasia⁴, namun asas ini belum dapat terwujud

² Ibid.

³Didik Supriyatno. 2019. *Model Pemilu Bablasan Orde Baru*. DetikNews.com, <https://www.detik.com/search/searchall?query=Model+Pemilu+Bablasan+Orde+Baru&siteid=3> (Diakses 29 Juli 2020)

⁴ Janedjri M Gaffar. 2013. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press. Cetakan Kedua. Hal. 23

sepenuhnya karena penyelenggara Pemilu dan pemilih tidak berjalan sesuai peraturan yang telah ditetapkan.

Peta politik di Indonesia mengalami perubahan pada masa reformasi termasuk konstruksi Pemilu, dengan adanya beberapa Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, hal-hal yang mendasar dalam bernegara kembali diatur dan agar tujuan penyelenggaraan Pemilu dapat terwujud berdasarkan asas-asas Pemilu. Asas-asas Pemilu mengikat semua pihak yang terlibat, baik penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu bahkan pemerintah. UUD 1945 menentukan, Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁵

Dalam UUD 1945 Pasal 22 E ayat 5 BAB VII disebutkan bahwa aspek kelembagaan Penyelenggaraan Pemilu yaitu : Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat Nasional, tetap dan Mandiri.⁶ Penyelenggara Pemilu menjadi semakin mandiri dan independen karena diatur secara khusus oleh UUD 1945.

Komisi Pemilihan Umum saat ini menjadi satu lembaga yang secara khusus melaksanakan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang diatur oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Selain itu, setiap pengaturan proses atau tahapan Pemilu harus memenuhi asas prediktibilitas yaitu semua tahapan diatur secara jelas dan pasti. Proses Pemilu diatur secara pasti dan dapat diperkirakan tahapan-tahapan pelaksanaannya.⁷

⁵ Budiyono. 2013. *Mewujudkan Pemilu 2014 sebagai Pemilu Demokratis*. Lampung. Hal. 280

⁶ BAB VII Pasal 22E tertulis Ayat 5 Undang-Undang Dasar NRI 1945

⁷ Saldi Isra dan Khairul Fahmi. 2019. *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: PT RajaGrafindo Persada. Hal. 213.

Tujuan reformasi juga memberikan pengaruh terhadap proses pemilihan kepala daerah yaitu disahkannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005. Kondisi ini memperlihatkan bahwa perputaran sistem dan elit di Indonesia sejalan dengan pembenahan-pembenahan dalam rangka pola kepemiluan yang sesuai dengan asas-asas Pemilu.

Dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung, yang paling penting dilihat Peneliti pada uraian ini adalah bagaimana pemilihan kepala daerah yang diatur oleh lembaga independen bernama Komisi Pemilihan Umum dengan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Ketiga lembaga ini memiliki tugas dan fungsi masing-masing berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan. Akan tetapi bukan berarti dengan berjalannya waktu tahapan penyelenggaraan tidak mempunyai masalah.

Komisi Pemilihan Umum yang diberikan tugas untuk mengatur dan menjalankan penyelenggaraan Pemilu dan pemilihan kepala daerah, di beberapa tempat memiliki permasalahan dengan Badan Pengawas Pemilu. Hal ini terjadi karena masing-masing lembaga penyelenggara tersebut memiliki regulasi yang berbeda. Sebagai contoh, pada penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan pada masa pandemi pada tahun 2020 terdapat 270 daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yaitu : 9 Provinsi, 37 Kota, dan 224 Kabupaten.

Dari 270 daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, terdapat 6 Kabupaten yang dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Komisi Pemilihan Umum tidak menjalankan rekomendasi dikeluarkan oleh Badan Pengawas Pemilu. Masing-masing daerah tersebut adalah Kabupaten Kutai

Kartanegara, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Banggai, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Kaur, dan Kabupaten Ogan Ilir.⁸

Fenomena ini dikarenakan adanya peraturan Komisi Pemilihan Umum melakukan pengkajian kembali terhadap keputusan Badan Pengawas Pemilu tersebut. Oleh karena itu, sesama penyelenggara memiliki pengertian yang berbeda tentang hasil temuan pengawasan dari Badan Pengawas Pemilu. Hal ini tentu berimplikasi yang serius pada hasil penyelenggaraan pemilihan kepala daerah⁹.

Pertama, secara terbuka masyarakat melihat bahwa para penyelenggara Pemilu tidak profesional dan tidak mampu bekerja sama dalam menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang baik. Seperti yang terjadi di Kabupaten Gorontalo. Hal itu mengakibatkan keluarnya keputusan pemberian sanksi teguran keras kepada para anggota komisioner Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gorontalo dan diberhentikannya ketua komisioner Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gorontalo oleh Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu.¹⁰

Di Kabupaten Kutai Kartanegara, Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu yang menyatakan salah satu calon bupati Kartanegara dinyatakan terbukti dalam pelanggaran pasal 71 ayat 3 dan direkomendasikan untuk dibatalkan. Namun rekomendasi Badan Pengawas Pemilu juga tidak diindahkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Hal ini terdaftar dalam register perkara yang digugat di Dewan

⁸Tempo.co. 2020. *KPU Tindak Lanjuti Rekomendasi 6 Inkumben Pilkada 2020 Didiskualifikasi*.<https://pilkada.tempo.co/read/1398561/kpu-tindak-lanjuti-rekomendasi-6-inkumben-pilkada-2020-didiskualifikasi/full&view=ok>, (Diakses pada 29 Juli 2021)

⁹ Ibid.

¹⁰Kabar Gorontalo.Id. 2020. *Resmi! Putusan DKPP, Ketua KPU Kabupaten Gorontalo Diberhentikan*.<https://kabargorontalo.id/2021/01/13/resmi-putusan-dkpp-ketua-kpu-kabupaten-gorontalo-dipecat/> (Diakses 3 Agustus 2021)

Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Sama halnya juga yang terjadi di Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Banggai, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Kaur, dan Kabupaten Ogan Ilir

Kedua, keluarnya rekomendasi Badan Pengawas Pemilu yang diakibatkan karena adanya pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah, misalnya tindaklanjut diskualifikasi pasangan calon petahana di Kabupaten Gorontalo didasari atas terbuktinya melakukan pelanggaran kampanye terselubung. Hal tersebut termuat dalam rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Nomor : 210/K.GO-03/PM-06.02/X/2020 Perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan pada Oktober 2020. Dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah hal ini tertuang pada Pasal 71 ayat (3)¹¹.

Ketiga, secara sosial kondisi ini akan mengakibatkan penerimaan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan Pemilu menurun, sehingga berkurangnya partisipasi masyarakat terhadap kegiatan penyelenggaraan Pemilu. Begitu pula yang terjadi di beberapa daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Banggai, Kabupaten Kaur, dan Kabupaten Ogan Ilir. Daerah-daerah tersebut juga memiliki permasalahan terhadap para penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum tidak menjalankan rekomendasi dari Badan Pengawas Pemilu.

Dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dimana Komisi Pemilihan Umum tidak menjalankan rekomendasi dari Badan Pengawas Pemilu maka, dapat tetap dijalankan dan berakhir pada perselisihan hasil pemilihan di

¹¹ Lihat Undang-Undang 10 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah

Mahkamah Konsitusi. Ruang dari kasus ini memperkuat bahwa konsolidasi kelembagaan tidak terbangun secara komprehensif antar penyelenggara¹², bahkan menyisakan preseden buruk dalam demokrasi elektoral.

Dari uraian tersebut Peneliti akan mengkaji seperti apa bentuk rekonstruksi hukum dari rekomendasi Badan Pengawas Pemilu yang menjadi dasar perdebatan hingga turunya putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu khususnya yang berakitan dengan penjelasan pasal 71 ayat 3 Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan menjadi fokus penelitian ini, adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Apa yang melatarbelakangi keluarnya rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum berdasarkan Ketentuan Pasal 71 ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016?
2. Bentuk rekonstruksi hukum rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai Ketentuan Pasal 71 ayat 3 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang diangkat, adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹² Erman L Rahim, ‘ Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil ‘ Seminar Nasional UNS Volume 4 Nomor 3, 2018, hal 652

1. Mengetahui apa yang melatarbelakangi keluarnya rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum pada Ketentuan Pasal 71 ayat 3 Undang-undang 10 Tahun 2016
2. Mengetahui dan menganalisis konstruksi hukum rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum pada Ketentuan Pasal 71 ayat 3 Undang-undang 10 Tahun 2016

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan dan terjawabnya rumusan masalah secara akurat. Manfaat penelitian harus dapat dibedakan antara manfaat teoritis dan manfaat praktisnya. Karena penelitian selalu dibuat dengan dukungan beberapa kajian teoritis dan temuan sebelumnya, maka akan mempunyai manfaat teoritis. Adapun manfaat penulisan dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- 1) Dapat memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu hukum khususnya konsentrasi hukum tata negara/ hukum administrasi negara
- 2) Sebagai dasar ataupun bahan perbandingan untuk riset-riset selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

- 1) Sebagai bahan masukan pada pengawas Pemilihan Kepala Daerah khususnya Badan Pengawas Pemilihan Umum daerah
- 2) Sebagai materi praktis bagi para pihak yang bersinggungan dalam proses-proses pemilihan kepala daerah.

1.5 Originalitas Penelitian

Untuk menghindari pengulangan penelitian, plagiasi, berikut peneliti cantumkan beberapa penelitian yang memiliki kajian yang memiliki kajian serupa dengan topik penelitian yang akan dikaji dikemudian hari.

No.	Judul	Pembahasan	Kebaruan
1.	Tesis yang ditulis oleh Budi Evantri Sianturi, SH dengan judul Penguatan Kelembagaan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Penyelesaian Pelanggaran Administrasi, Pidana, dan Kode Etik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.	Tesis ini membahas yang pertama : penyebab Panwas Kota Semarang kesulitan menyelesaikan pelanggaran Pilkada Kota Semarang 2015, kedua : pengaturan lembaga panwas pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran pemilihan kepala daerah di Indonesia. Hasil dari penelitian ini memperlihatkan bahwa dari segi substansi hukum yaitu terdapat kelemahan Undang-Undang Pilkada, struktur hukum yaitu lembaga-lembaga yang terlibat seperti DPR, KPUD, dan Kepolisian yang kurang mendukung peran panwas melalui kewenangannya masing-masing dan yang ketiga kultur hukum yakni rendahnya partisipasi masyarakat.	Tesis yang kini dituliskan memiliki perbedaan yang signifikan. Pertama : Ruang lingkup locus penelitian. Dalam tesis ini locus penelitian ada di Bawaslu tingkatan Kabupaten yang kini permanen. Berbeda dengan tesis Budi Evantri yang masih meneliti pada lembaga Panitia Pengawas yang masih bersifat Ad-Hoc. Kedua : Perbedaan lainnya adalah Tesis ini sudah menggunakan dasar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Berbeda dengan tesis sebelumnya yang masih menggunakan aturan lama dalam penerapan pelanggaran administrasi Pilwako Kota Semarang.

			<p>Ketiga :</p> <p>Penelitian ini lebih spesifik yakni, khusus membahas tentang Pasal 71 ayat 3 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016</p>
2.	<p>Tesis yang ditulis Lily Yuliana yakni; “Pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Jawa Timur pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2013”. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh banyaknya pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2013. Untuk mengantisipasi dan mengatasi pelanggaran, Bawaslu hadir sebagai lembaga pengawas pada pemilu. Di penelitian tersebut, penulis akan membahas mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui studi pustaka dan studi lapangan yang meliputi observasi dan wawancara.</p>	<p>Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan Bawaslu Jawa Timur mempunyai karakteristik tersendiri, yaitu: Bawaslu menetapkan dan menjalankan standar yang dari aturan lain, pengukuran kinerja dilakukan atas dasar laporan dan temuan, tindakan perbaikan dilakukan dengan cara penanganan kasus langsung dan perubahan wewenang (prakteknya terbatas oleh wewenang Bawaslu). Simpulan dari penelitian ini adalah Bawaslu Provinsi Jawa Timur melakukan pengawasan secara aktif tetapi Bawaslu terbatas oleh kewenangan. Oleh sebab itu, Bawaslu perlu dilakukan penguatan kewenangan dalam melakukan pengawasan Pemilukada.</p>	<p>Tesis Lily Yuliana punya perbedaan yang mendasar dengan yang ditulis pada penelitian ini. Lily melakukan penelitian atas tugas dan kewenangan Bawaslu pada tahun 2013, dimana Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 belum terbit. Padahal dalam Undang-Undang tersebut banyak kewenangan Bawaslu yang telah direvisi dan diperkuat, khususnya pada bagian penanganan pelanggaran administrasi.</p>

