

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, para pendiri bangsa ini telah bersepakat bahwa Negara Indonesia adalah Negara Demokrasi, yakni kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal ini secara eksplisit sudah dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Ciri fundamental dalam negara hukum adalah adanya prinsip yang tunduk terhadap norma-norma hukum, konsep negara hukum disebut dengan istilah *rechtsstaat* di eropa kontinental, sedangkan konsep negara hukum di anglo saxon menggunakan istilah *the rule of law*. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum (*rechtsstaat*) memiliki empat elemen yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.¹

Paham negara hukum harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machsaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan rakyat diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar yang diimbangi dengan

¹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 125.

penegasan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Karena itulah pemilihan umum adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pemilu merupakan bagian dari upaya untuk melaksanakan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilu dilakukan agar pemerintahan yang terbentuk mempresentasikan kehendak bersama dari segenap elemen kebangsaan untuk membentuk dan melanjutkan konsepsi kenegaraan. Untuk Republik Indonesia paling tidak ada tiga macam tujuan pemilihan umum, yaitu:

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
3. Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.²

Berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasal 22 E ayat (1) pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun sekali. Begitu juga pemilihan kepala daerah terhadap gubernur juga dipilih secara demokratis dan langsung oleh rakyat. Adanya dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung itu perlu. *Pertama*, untuk lebih mempermudah kehendak mayoritas masyarakat dalam pemilihan kepala daerah. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan.

² Moh Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta Pusat, PT. Sastra Hudaya, hlm. 330.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan pesta Demokrasi rakyat dalam memilih kepala Daerah beserta wakilnya yang berasal dari usulan partai politik tertentu, koalisi partai politik atau secara independen yang telah memenuhi persyaratan. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini diatur didalam Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945. Dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI tahun 1945 dinyatakan bahwa, Gubernur dan WaliKota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam sejarah kepemiluan, untuk pertama kalinya Indonesia mengadakan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015. Ada 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten yang secara bersama-sama memilih kepala daerahnya pada Pilkada serentak 2015. Hal itu berarti sekitar 53% dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia melaksanakan pilkada secara serentak. Pelaksanaan pilkada itu sendiri didasarkan pada UU No.1 Tahun 2015.³

Sejak diselenggarakannya pilkada langsung telah terjadi banyak permasalahan yang pertama mengenai partisipasi yang tidak merata. Pendapat yang mengatakan bahwa pemilihan secara langsung memiliki legitimasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemilihan melalui perwakilan tidak selamanya benar. Terjadi tren penurunan dari beberapa kali pelaksanaan pilkada. Kondisi tersebut didorong oleh kekecewaan masyarakat terhadap partai politik yang kerap kali menyodorkan calon yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat sebagai hasil dari proses pencalonan yang diduga penuh KKN dan politik uang.

³ Sri Wahyu Anangningsih, *Tantangan Dalam Penanganan Dugaan Praktik Politik Uang Pada Pilkada Serentak 2017*, (Jurnal Masalah Masalah Hukum (MMH), diterbitkan oleh Universitas Diponegoro), hlm. 50.

Dari berbagai persoalan yang dihadapi pada saat momentum pemilihan kepala daerah seperti gubernur, bupati dan wali kotamaka perlu ada lembaga penyelenggara yang dapat mengawasi jalanya pada saat Pilkada berlangsung, salah satu lembaga penyelenggara yang dimaksudkan yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Merujuk pada ketentuan pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah negara republik Indonesia. Bawaslu merupakan badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama 5 (lima) tahun dihitung sejak adanya sumpah atau janji jabatan.

Berdasarkan ketentuan pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu, tugas dari Bawaslu adalah:

1. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu disetiap tingkatan,
2. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu,
3. Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu yang terdiri atas:
 - a. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu
 - b. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU
 - c. Sosialisasi penyelenggaraan pemilu
 - d. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu

4. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan data pemilih sementara serta daftar pemilih tetap,
 - b. Penetapan peserta pemilu
 - c. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye,
 - d. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya,
 - e. Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil Pemilu di TPS,
 - f. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK,
 - g. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU,
 - h. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan, dan
 - i. Penetapan hasil Pemilu
5. Mencegah terjadinya praktik politik uang,
6. Mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.

Badan Pengawasan Pemilihan Umum Maluku Utara membawahi 8 Kabupaten dan 2 Kota yaitu, Kabupaten Halmahera Barat, Kabupaten Halmahera Tengah, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten

Halmahera Selatan, Kabupaten Pulau Morotai, Kabupaten Pulau Taliabu, Kabupaten Kepulauan Sula, Kota Ternate dan Kota Tidore Kepulauan.

Pada penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara Tahun 2018 terjadi pemungutan suara ulang (PSU). Dalam pelaksanaan pemilihan suara ulang tersebut Bawaslu Provinsi Maluku Utara menerima laporan atas nama Abdullah Kahar SH mengenai pergantian jabatan yang dilakukan oleh Gubernur Maluku Utara (Abdul Gani Kasuba), yang saat itu menjadi peserta calon juga berpasangan dengan M. Ali Yasin Ali dalam pelaksanaan pemungutan suara ulang.

Abdullah Kahar SH mengetahui adanya pergantian jabatan pada tanggal 24 september 2018 melalui Koran Malut Post yang memberitakan bahwa ada pelantikan pejabat di kantor Gubernur Maluku Utara di Sofifi dan di kediaman Gubernur di kalumpang Ternate, setelah itu beliau kemudian mencari tahu kebenaran informasi tersebut dan meminta surat keputusan (SK) dari salah satu sumber PNS di kantor Gubernur Maluku Utara, berdasarkan SK itu beliau mengetahui pergantian pejabat pada eselon II.A kepala Biro Keuangan dan ada juga sekitar 30 lebih kepala sekolah di Maluku Utara diganti, terbanyak di kecamatan Taliabu Barat (tempat terjadinya pemungutan suara ulang)

Menindaklanjuti laporan atas nama Abdullah Kahar SH tersebut dengan Nomor Laporan 04/LP/PG/PROV/32.00/X/2018 Badan Pengawasan Pemilihan Umum Maluku Utaramengeluarkan rekomendasi kepada KPU Prvovinsi Maluku Utara untuk mendiskualifikasi Pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Maluku Utara, Abdul Gani Kasuba dan M. Ali Yasin Ali. Rekomendasi tersebut

diberikan mengenai pelanggaran administrasi Pemilihan pasal 71 ayat 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 yaitu:

“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri”.

Pelanggaran yang ditemukan oleh Bawaslu Maluku Utara tersebut di atas merupakan suatu prestasi yang patut diapresiasi. Namun, dibalik itu tidak dapat dipungkiri juga bahwa masih ada beberapa pelanggaran yang sesungguhnya tidak diproses secara maksimal oleh Bawaslu Provinsi Maluku Utara misalnya saja soal politik uang (*money politic*), netralitas ASN, dan sebagian lainnya.

Hal ini memperlihatkan bahwa keberadaan Bawaslu Maluku Utara masih belum direspon dan dimanfaatkan oleh masyarakat Maluku Utara semaksimal mungkin. Kehidupan politik sejatinya adalah untuk mewujudkan idealisme bagi masyarakat dan negara. Namun dalam prakteknya, politik adalah untuk mempengaruhi dan menggiring pilihan dan opini masyarakat dengan segala cara. Sehingga, seseorang dan sekelompok orang bisa meraih kekuasaan dengan pilihan dan opini masyarakat yang berhasil dibangunnya atau dipengaruhinya. Badan Pengawas pemilihan umum harus terus bekerja keras untuk menegakan hukum Pemilu.

Dari uraian diatas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul penelitian **“Peran Badan Pengawasan Pemilihan Umum Dalam Pengawasan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Studi tentang pengawasan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara tahun 2018).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam pengawasan pelanggaran pemilihan kepala daerah?
2. Faktor-faktor apakah yang dihadapi Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara dalam pengawasan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara Tahun 2018 tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam pengawasan pelanggaran pemilihan kepala daerah
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang dihadapi Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara dalam pengawasan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara Tahun 2018 tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis: Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi penulis maupun masyarakat luas tentang peran Badan Pengawasan Pemilihan Umum Dalam

Pengawasan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah studi tentang pengawasan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara tahun 2018

2. Manfaat Praktis: Sebagai masukan dan dijadikannya bahan kajian bagi pihak-pihak yang terkait dengan materi yang dibahas dalam penelitian penulisan hukum ini, yaitu dapat dijadikan pedoman bagi peneliti dalam kajian-kajian berikutnya. Dapat menembahkan wawasan dan ilmu pengetahuan bagi penulis sendiri maupun pihak-pihak lain yang berhubungan, baik langsung maupun tidak langsung dalam materi penelitian ini.

