

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat serta dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).<sup>1</sup> Kemudian ditegaskan kembali bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>2</sup> Pada prinsip ketatanegaraan salah satu substansi penting dalam perubahan UUD NRI 1945 adalah munculnya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara di bidang ketatanegaraan. Tugas utama MK yaitu mengawal dan menjaga konstitusi secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK dalam mengawal dan menjaga penyelenggaraan pemerintahan negara yang stabil, baik dan merupakan evaluasi terhadap historis ketatanegaraan di masa lampau karena timbulnya tafsir ganda terhadap konstitusi.

Dalam perkara yang diajukan oleh Para Pemohon ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena terdapat pelanggaran konstitusional Para Pemohon. Sebagaimana dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum Para Pemohon menjadi pelanggaran konstitusional akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>2</sup> *Ibid.*

2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota selanjutnya disebut UU Pilkada. Pemberlakuan norma hukum dalam pasal-pasal di UU Pilkada yang mengatur tentang nomenklatur kelembagaan pengawasan di tingkat kabupaten/kota yaitu Panwas Kabupaten/Kota dengan sifat kelembagaan sementara (*ad hoc*). Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota paling lambat 1 bulan sebelum tahapan penyelenggaraan pilkada dimulai dan dibubarkan paling lambat 2 bulan setelah semua tahapan penyelenggaraan pemilihan pilkada selesai. Selain itu komposisi keanggotaan Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota masing-masing berjumlah 3 orang dan ditetapkan oleh Bawaslu Provinsi. Oleh karena itu mengakibatkan hak konstitusional Para Pemohon yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan jaminan penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi setiap warga negaranya secara faktual dan potensial akan menghilangkan kedudukan Para Pemohon sebagai penyelenggara pilkada yang fungsinya untuk mengawasi penyelenggaraan pilkada.

Perbedaan desain kelembagaan panitia pengawas pemilihan di tingkat kabupaten/kota yang diatur dalam UU Pemilu dan UU Pilkada. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari nomenklatur yang diberikan pada masing-masing undang-undang. Berdasarkan UU Pemilu nomenklatur yang diberikan kepada lembaga pengawas pemilihan di tingkat kabupaten/kota yaitu Bawaslu Kabupaten/Kota dengan sifat kelembagaan yaitu permanen atau tetap dengan masa jabatan 5 tahun. Namun berbeda dengan kelembagaan pengawasan yang dibentuk oleh UU Pilkada yang nomenklaturnya yaitu

Panwas Kabupaten/Kota dengan sifat kelembagaan yaitu sementara (*ad hoc*).

Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota berdasarkan UU Pilkada yang membentuk kelembagaan pengawas di luar dari Bawaslu Kabupaten/Kota pada UU Pemilu menjadi bertentangan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu. Prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemilu yaitu berkeadilan, efektif, dan efisien. Prinsip tersebut merupakan konsep dari kelembagaan bawaslu yang bersifat permanen atau tetap sehingga melihat hal tersebut maka dapat berlaku juga untuk Panwas Kabupaten/Kota dengan merujuk pada Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat permanen dalam melaksanakan tugas, kewenangan, dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilu. Perbedaan ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi Panwas Kabupaten/Kota karena adanya perbedaan nomenklatur, sifat, dan jumlah keanggotaan pada Panwas Kabupaten/Kota.

Namun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) atas pengujian UU Pilkada terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menjadi kontroversial. Berdasarkan PMK Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang pengujian UU Pilkada yang memaknai pilkada merupakan proses dari pemilu. Dalam amar PMK Nomor 48/PUU-XVII/2019 yang berbunyi:<sup>3</sup>

1. Mengabulkan permohonan para pemohon;
2. Menyatakan frasa panwas kabupaten/kota dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua

---

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

- Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai Bawaslu Kabupaten/Kota;*
- 3. Menyatakan frasa masing-masing beranggotakan 3 (tiga) orang dalam Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sama dengan jumlah anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;*
  - 4. Menyatakan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;*
  - 5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.*

Berdasarkan amar putusan tersebut bahwa Hakim MK mengabulkan permohonan Para Pemohon keseluruhan. Penggunaan nomenklatur dalam kelembagaan Panwas Kabupaten/Kota dalam UU Pilkada yang pembentukannya oleh Bawaslu Provinsi. Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, dan kewajiban pengawasan pelaksanaan pilkada di tingkat kabupaten/kota. Sifat kelembagaan Panwas Kabupaten/Kota yaitu sementara dengan pembentukan paling lambat 1 bulan sebelum tahapan

penyelenggaraan pilkada dimulai. Kemudian merujuk pada UU Pemilu bahwa lembaga pengawas pemilihan di tingkat kabupaten/kota yang nomeklturnya Bawaslu Kabupaten/Kota dengan sifat kelembagaan yaitu permanen dengan masa jabatan 5 tahun yang dipilih secara seleksi. Sebagaimana pokok permohonan Para Pemohon bahwa hal tersebut menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum, ketidakefektifan, dan ketidakefisienan dalam penyelenggaraan pilkada karena adanya perbedaan nomeklatur, sifat, dan komposisi keanggotaan hal ini bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (5), Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

Pertimbangan hukum yang dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam memutuskan perkara ini yaitu:

*“.....Sekalipun rezim hukum Pemilu dan Pilkada dianggap berbeda, namun penyelenggaraan Pilkada yang diberi tugas oleh UU 10/2016 untuk melaksanakan Pilkada adalah penyelenggaraan Pemilu yang dibentuk sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, struktur penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada seharusnya tetap sama meskipun melaksanakan mandat dari Undang-Undang yang berbeda”*

Berdasarkan pertimbangan hukum oleh Hakim MK dalam PMK Nomor 31/PUU-XVI/2018 bahwa tidak membedakan penyelenggaraan pemilihan baik itu pemilu maupun pilkada. Landasan penyelenggaraan pemilu termaktub pada Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sedangkan penyelenggaraan pilkada termaktub pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

1945. Semua bentuk penyelenggaraan pemilihan tersebut berdasarkan semangat dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945.<sup>4</sup>

Selain itu pertimbangan hukum oleh Hakim MK pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Pilkada yang menyatakan bahwa:<sup>5</sup> *“Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggaraan pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Pengawasan penyelenggaraan pilkada menjadi tanggungjawab Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota. Oleh Karena itu Bawaslu dalam melaksanakan tugas, kewenangan, dan kewajiban pengawasan pilkada diatur dalam UU Pilkada sedangkan pengaturan Bawaslu dalam melaksanakan tugas, kewenangan, dan kewajiban penyelenggaraan pemilu diatur dalam UU Pemilu. Oleh karena itu, ketika ada perubahan dalam UU Pemilu substansi nomenklatur pengawasan pemilihan masih terjadi ketidakseragaman untuk semua jenis pemilihan.

Ketidakseragaman kelembagaan pengawasan pemilihan dalam UU Pilkada dengan kelembagaan pengawasan pemilihan dalam UU Pemilu yang menyebabkan tumpang tindih pengaturan. Akibat dari tumpang tindih pengaturan dalam kelembagaan pengawasan pemilu maupun pilkada yang tidak harmonisasi ini berdampak pada munculnya dua institusi kelembagaan

---

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, h. 97.

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

pengawasan penyelenggaraan pemilihan di tingkat kabupaten/kota. Padahal kelembagaan pengawasan pemilihan dalam UU Pemilu merupakan lembaga yang diberi sifat permanen (tetap) hingga di tingkat kabupaten/kota. Namun berbeda yang diatur dalam UU Pilkada yang justru mengatur pembentukan, nomeklatur, sifat, dan komposisi keanggotaan yang berbeda dengan UU Pemilu.

Berdasarkan PMK Nomor 48/PUU-XVII/2019 yang menjadikan UU Pemilu sebagai pertimbangan dalam memutus perkara pengujian UU Pilkada menjadi tidak harmonisasi hukum yang bertentangan, dapat dilihat munculnya dua institusi pengawasan penyelenggaraan pemilihan di tingkat kabupaten/kota dan tugas, kewenangan dan kewajiban dari masing-masing undang-undang yang berbeda. Maka penelitian ini akan mengkaji hal di atas dengan judul “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang Tugas, Kewenangan, dan Kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti dalam penelitian ini dapat menemukan permasalahan yang kemudian akan dijadikan acuan untuk dapat mengkaji lebih rinci, adapun rumusan masalah yang diangkat yaitu apakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 terhadap tugas, kewenangan, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menganalisis implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 terhadap tugas, kewenangan, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Dalam aspek teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pandangan dan menjadi bahan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya pada hukum tata negara.

#### 2. Manfaat Praktis

Dalam aspek praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).