

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah meliputi pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.<sup>1</sup> Pemilihan Umum merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan mandat rakyat untuk memperoleh kekuasaan. Dalam pemilu rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memilih pemimpin yang akan menentukan nasibnya untuk lima tahun ke depan.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan Kepala Daerah dipilih secara demokratis, ketentuan ini terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi,*

---

<sup>1</sup> Makalah Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*.

<sup>2</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hal 276.

*Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*". Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas.<sup>3</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggara pemilihan umum dimaksudkan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan pemilihan umum. Oleh karena itu, diperlukan satu undang-undang yang mengatur penyelenggara pemilihan umum terutama dalam pemilihan Kepala Daerah, maka untuk mengatur tentang pemerintahan daerah dibuatlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Satu hal yang paling berubah secara signifikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini adalah mengenai pemilihan Kepala Daerah. Hal ini dapat diwujudkan dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini yang terjadi adalah

---

<sup>3</sup> J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal 20.

kedaulatan seakan-akan berada di tangan partai politik.<sup>4</sup> Dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan, *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”* Dengan demikian dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggung jawab.<sup>5</sup> Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, terutama pemilihan Kepala Daerah, diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *“Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai”*.<sup>6</sup>

Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan. Pembentukan Pengawas Pemilu

---

<sup>4</sup> Elvi Juliansyah, *Pilkada Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hal 50.

<sup>5</sup> *Ibid*, hal 51.

<sup>6</sup> Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 70.

tersebut tidak dimaksudkan untuk mengurangi kemandirian dan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum. Berkaitan dengan penyelenggaraan suatu Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota diperlukan adanya suatu lembaga sebagai penyelenggara dan pengawas. Dalam hal ini Panitia pengawas pemilu Kabupaten/Kota memiliki tugas dan wewenang didalam menindak lanjuti setiap pelanggaran yang terjadi didalam pemilihan umum hal ini sesuai dengan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pada bagian (b) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu. Sedangkan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pada bagian (c) dijelaskan Panitia Pengawas Pemilu berkewajiban menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu. Baik pelanggaran yang terjadi dalam melaksanakan pemungutan suara dari masing-masing calon maupun dalam masa kampanye.

Lembaga Pengawasan dan Penegakkan Hukum dalam hal ini Panwaslu merupakan sebuah lembaga yang sangat penting bagi terwujudnya nilai-nilai demokrasi yang dilandasi oleh prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu, jangan sampai semua tahapan pelaksanaan pemilu terlaksana, tetapi banyak terjadi pelanggaran yang ditolerir atau tidak dilakukan penegakkan hukum atas pelanggaran-pelanggaran tersebut. Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 66 ayat (4) Undang-Undang

No 32 Tahun 2004: *Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang, dan mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.*<sup>7</sup>

Menurut salah seorang anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) kecamatan Talawi yang berada di lapangan, dalam pemilihan Kepala Daerah yang di kota Sawahlunto telah terindikasi terjadi kecurangan yang dilakukan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota di dalam mencari simpati dan dukungan suara dari masyarakat tidak terkecuali telah terjadinya indikasi *money politic* (politik uang). Cara ini dilakukan oleh pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota supaya mereka mendapat perolehan suara tertinggi pada pemilihan Kepala Daerah Kota Sawahlunto. Pelanggaran hukum lain juga terjadi pada masa kampanye, dimana salah satu pasangan calon melakukan kampanye tidak pada waktu yang ditentukan. Bentuk kampanye yang dilakukan dengan mendatangi satu persatu rumah-rumah penduduk agar memperoleh simpati dari masyarakat. Pada saat penghitungan suara pun menimbulkan permasalahan dan protes dari masing-masing saksi dari pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota hal ini dapat dilihat adanya empat orang saksi dari salah satu pasangan calon tidak mau

---

<sup>7</sup> Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 66 Ayat (4).

menandatangani rekapitulasi hasil perhitungan suara yang telah ditetapkan Komisi Pemilihan Umum Kota Sawahlunto. Adapun permasalahan lain yang terjadi dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Sawahlunto yakni adanya anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Sawahlunto yang diduga melakukan pelanggaran kode etik didalam menerima pendaftaran salah satu pasangan calon walikota dan wakil walikota.<sup>8</sup> Hal ini seharusnya menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kota Sawahlunto (panwaslu), dimana Panwaslu harus lebih melakukan pengawasan terhadap segala kegiatan dan upaya dari pasangan calon didalam mengambil simpati masyarakat, agar terhindar dari segala bentuk pelanggaran dan terciptanya azas pemilu yakni terciptanya asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk lebih terarahnya sasaran sesuai dengan judul yang telah penulis kemukakan, penulis memberikan batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang diuraikan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa saja masalah hukum pemilihan umum yang terjadi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Sawahlunto ?

---

<sup>8</sup> [http://m.antarasumbar.com\\_pelanggaran\\_kode\\_etik\\_dalam\\_pemilu\\_kota\\_sawahlunto](http://m.antarasumbar.com_pelanggaran_kode_etik_dalam_pemilu_kota_sawahlunto) diakses pada 29 mei 2013.

2. Bagaimana Panitia Pengawasan Pemilihan Umum Kota Sawahlunto menyelesaikan masalah hukum pemilihan umum Kepala Daerah yang terjadi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan, menerangkan, dan menjawab permasalahan yaitu:

1. Untuk mengetahui, permasalahan hukum yang terjadi selama Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Sawahlunto
2. Untuk mengetahui, proses penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Sawahlunto oleh Panitia Pengawasan Pemilihan Umum

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini ditujukan bukan hanya untuk penulis sendiri, tetapi juga bagi masyarakat luas serta ditujukan juga bagi para penegak hukum dalam praktik penegakan hukum yang berlaku. Oleh karena itu manfaat penelitian ini penulis kelompokkan menjadi dua, yaitu:

#### **1. Manfaat teoritis**

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi para

akademis dalam pengembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum tata negara. Selain itu manfaat yang diharapkan yaitu untuk mengetahui peranan panitia pengawas pemilu dan seberapa penting panitia pengawas pemilu dalam mengawasi jalannya pemilu terutama pemilukada.

## **2. Manfaat Praktis**

Diharapkan juga agar penelitian yang penulis lakukan ini dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk lebih objektif dan selektif dalam memilih calon Kepala Daerah. Selain itu manfaat yang dapat diperoleh akan mengarah kepada lembaga Panwaslu sendiri untuk lebih melaksanakan kewenangannya dalam menangani pelanggaran yang terjadi didalam Pemilukada sehingga proses Pemilukada dapat terlaksana seperti yang dalam Pemilukada sehingga Pemilukada dapat terlaksana seperti yang diharapkan oleh prinsip demokratis.

## **E. Metode Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Untuk Menyelesaikan Masalah Hukum Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Sawahlunto Tahun 2013” ini penulis menggunakan beberapa metode dan langkah-langkah penelitian supaya diperoleh hasil yang optimal. Metode dan langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

### **1. Jenis Penelitian**

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI – Press, 2008, hal 121.

Berkaitan dengan latar belakang permasalahan dan rumusan yang dikemukakan, penelitian yang penulis lakukan menggunakan metode penelitian hukum sosiologis/empiris yaitu penelitian yang menitik beratkan pada penelitian lapangan untuk mendapatkan data primer dan disamping itu juga dilakukan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data skunder. Penulis akan membahas peraturan dan teori yang relevan dengan tulisan dan menghubungkannya dengan kenyataan/pelaksanaannya terutama dengan judul dan permasalahan yang dikemukakan.

## 2. Bahan atau Materi Penelitian

### a) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

#### 1) Bahan hukum primer

Untuk mendapatkan data primer penulis mempelajari dan mempedomani perundang-undangan yang berlaku serta peraturan tertulis lainnya yaitu :<sup>10</sup>

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

#### 2) Bahan hukum skunder

---

<sup>10</sup> Ibid, hal 123.

Yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku, tulisan ilmiah dan hasil penelitian dari para sarjana.

3) Bahan hukum tertier

Yaitu bahan yang memberikan informasi yang pokok tentang data yang memberikan informasi tentang data primer dan data sekunder seperti abstrak, indeks majalah dan lain-lain yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

b) Penelitian Lapangan (*field research*)

Dalam penelitian lapangan penulis mengumpulkan data berupa :

1) Data primer

Yaitu data yang diperoleh melalui wawancara secara langsung sehingga memungkinkan adanya suatu pertanyaan yang tidak terstruktur, wawancara ini penulis tunjukan kepada pihak yang berwenang dan instansi terkait yaitu wawancara kepada anggota Panwaslu kota Sawahlunto.

2) Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, buku literatur penunjang hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya, laporan atau data yang ada pada Panwaslu kota Sawahlunto.

3. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam pengumpulan data yang sesuai dengan permasalahan, penulis menempuh cara :

a) Wawancara

Yaitu teknik pengumpulan data yang dipergunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan atau tulisan melalui Tanya jawab kepada pihak yang berwenang dan instansi terkait yang diperlukan dalam penyelesaian skripsi ini. Dengan melakukan wawancara kepada anggota Panwaslu kota Sawahlunto.

b) Studi dokumen

Yaitu dengan mempelajari keputusan atau literature-literatur yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti berupa hasil karangan para sarjana, dan peraturan-peraturan dengan penulisan skripsi ini.

4. Analisis data

Setelah data yang diperoleh atau di kumpulkan dari penelitian, maka penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif, di mana penulis akan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer maupun data sekunder yang kemudian dijabarkan dan di susun secara sistematis dalam bentuk skripsi.