

# BAB I

## PANDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana pemerintahan rakyat yang berkuasa, sebagaimana seperti apa yang disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dalam Pasal 1, bahwa Indonesia adalah negara republik yang berkedaulatan rakyat. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, mengemukakan bahwa dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Karena memang pada hakikatnya demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat<sup>1</sup>.

Konsepsi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Demokrasi yang diartikan sebagai bentuk kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sebagaimana yang didefinisikan oleh Abraham Lincoln, yang mengharuskan adanya partisipasi rakyat dalam memutuskan suatu permasalahan dan mengontrol pemerintah yang berkuasa<sup>2</sup>.

Negara Indonesia merupakan negara demokrasi sebagai perwujudan bukti sebuah negara menerapkan sistem demokrasi ialah dengan menggelar perhelatan

---

<sup>1</sup> Kusnardi, Moh. Dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet- kelima. Jakarta: Pusat studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983. hlm. 328

<sup>2</sup> Muhammad Iqbal, "Fiqh Siyarah, Konteksualisasi Doktrin Politik Islam", Cet:2, (jakarta: prenadamedia group, 2014), h. 220

pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan konsep demokrasi yang diyakini sebagai salah satu asas penyelenggaraan kepemimpinan, selama berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Demokrasi dipandang sebagai sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi setiap masyarakat yang menyebut dirinya modern, sehingga pemerintah dimana pun termasuk rezim-rezim totaliter, berusaha meyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokratis atau sekurang-kurangnya tengah berproses ke arah itu<sup>3</sup>.

Sebagai negara demokrasi, Undang-Undang Dasar 1945 menentukan adanya pemilihan umum atau pemilu. Dalam menjalankan praktik demokrasi pada negara Indonesia, yang mana kedaulatan sebuah negara dipegang oleh rakyat, maka perlu adanya pemilu sebagai pemberian hak kepada rakyat untuk berpartisipasi secara langsung dalam kehidupan politik negara.

Pemilu berasal dari singkatan yaitu Pemilihan Umum atau dalam bahasa Inggris sebagai bahasa internasional disebut dengan istilah election. Pemilu menjadi lambang dalam negara yang menerapkan sistem demokrasi. Pemilu yang demokratis adalah Pemilu yang diselenggarakan dengan terbuka dan menjamin kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat. Pemilu menjadi arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintah yang didasarkan pada pemilihan formal dari warganegara yang memenuhi syarat. Syarat untuk melaksanakan Pemilu yang demokratis tentu dengan menerapkan sistem demokrasi. Sistem demokrasi adalah

---

<sup>3</sup> Haris Syamsuddin, 1995, "*Demokrasi di Indonesia gagasan dan pengalaman*", (Jakarta : LP3ES), h. 3

sistem yang menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang diistilahkan dengan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dalam Pemilu, rakyat memilih pemimpin dan wakil mereka di parlemen bagi legislatif dan eksekutif yang rutin digelar dalam periode waktu tertentu misalnya setiap 5 tahun sekali. Secara historis, Pemilu di Indonesia sudah diselenggarakan sebanyak dua belas kali yaitu Pemilu 1955 di masa Orde Lama, Pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, Pemilu 1997 dimasa Orde Baru, serta Pemilu di masa Orde Reformasi yaitu Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014. Pemilu selanjutnya di era Reformasi yaitu Pemilu 2019 akan diselenggarakan pada tahun 2019 mendatang. Sebelum menerangkan mengenai pemilu di era Reformasi terlebih dahulu dibahas mengenai latar belakang lahirnya era Reformasi yang dimulai pada 1998 menjadi awal pemilu demokratis di Indonesia. Latar belakang dari terselenggaranya Pemilu di era Reformasi adalah melemahnya pemerintah Orde Baru hingga turunnya Soeharto dari jabatannya pada tahun 1998 serta terjadinya peralihan kekuasaan ke era Reformasi.

Pemilu sebagai suatu mekanisme demokrasi sesungguhnya didesain untuk mentransformasikan sifat konflik di masyarakat menjadi ajang politik yang kompetitif dan penuh integritas melalui pemilihan umum yang berjalan lancar, tertib, dan berkualitas. Pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sesuai Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 menggariskan enam kriteria pemilu demokratis, yaitu langsung,

umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Setiap lima tahun sekali. Kemudian, prinsip dari demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat, oleh karenanya diperlukan adanya pengawasan dalam pelaksanaannya.

Negara yang menganut sistem politik demokratis pasti menjamin pelaksanaan pemilu yang demokratis pula dan pelaksanaan yang secara periodik. Akan sama halnya di Indonesia yang merancang penjaminan terlaksananya demokrasi dengan baik, dimulai dari pengaturan Undang-undang, bahkan adanya di badan khusus yang mengawasi terselenggaranya demokrasi dengan baik. Tujuan diadakannya Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif serta Presiden dan Wakil Presiden adalah untuk menjamin terselenggaranya pemilu anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara menyeluruh<sup>4</sup>.

Pengawasan dalam pemilihan umum yang efektif dipercaya sebagai instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan pemilu yang demokratis. Pengawasan dalam tahapan pemilihan umum dinilai sangatlah penting, mengingat terindikasinya suatu pelanggaran pemilihan umum di Indonesia yang begitu rentan, baik pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran pidana pemilu, dan

---

<sup>4</sup> Liza Fitriyanti, Syamsiar, Rusli Engka, *Eksistensi Badan Pengawas Pemilu Dalam Pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Pemilihan Legislatif Tahun 2019 Di Kabupaten Wajo*, Jurnal Ada Na Gau: Public Administration, Volume 2, Issue 1, Juni 2021, Hal.367

pelanggaran dalam bentuk administrasi pemilu<sup>5</sup>. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 juga mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Saat ini penguatan terhadap lembaga pengawas pemilu diatur dalam Undang – undang yang baru ini (UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Penguatan yang juga diberikan oleh yaitu menjadikannya lembaga yang di permanenkan baik pada tingkat Propinsi, kota dan atau kabupaten. Dalam hal jumlah keanggotaannya diatur bahwa anggotanya terdiri dari 5 sampai 7 orang pada tingkat Propinsi dan 3 sampai 5 orang untuk tingkat kabupaten dan kota hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat 1 UU Pemilu.

Negara yang menganut sistem politik demokratis pasti menjamin pelaksanaan pemilu yang demokratis pula dan pelaksanaan yang secara periodik. Akan tetapi di Indonesia tidak ada jaminan yang memastikan pelaksanaan pemilu dilakukan secara demokratis. Absennya jaminan bahwa setiap pemilu pastilah demokratis, mendorong kebutuhan sebuah instrumen yang mampu memberikan jaminan legitimasi demokratis dari pelaksanaan pemilu tersebut. Instrumen tersebut harus mampu menjamin dan mempromosikan transparansi, akuntabilitas, kredibilitas, dan integritas dari pelaksanaan pemilu. Jaminan ini menjadi penting karena berimplikasi pada kepercayaan publik terhadap proses pemilu, hasil pemilu dan juga kepada demokrasi itu sendiri. Pengawasan dalam pemilihan umum yang efektif dipercaya sebagai instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan pemilu yang demokratis. Pengawasan dalam tahapan pemilihan umum dinilai sangatlah penting,

---

<sup>5</sup> Prof. Ramlan Surbakti, Hari Fitrianto, “*Transformasi Bawaslu Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*” (Jakarta : Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015), h: 7

mengingat terindikasinya suatu pelanggaran pemilihan umum di Indonesia yang begitu rentan, baik pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran pidana pemilu, dan pelanggaran dalam bentuk administrasi pemilu<sup>6</sup>.

Selain penambahan kewenangan yang telah diuraikan diatas, dalam peraturan perundang – undangan yang baru ini juga memberikan kewenangan kepada lembaga ini untuk dapat melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dalam setiap tahapan – tahapannya. Penguatan yang diberikan oleh perundang – undangan ini tentunya diiringi dengan besarnya harapan masyarakat agar lembaga ini dapat menjadi lembaga yang mewujudkan pemilu yang demokrasi dalam arti dilaksanakan dengan jujur dan adil serta terbebas dari praktek – praktek politik uang. Salah satu contoh kasus dalam Calon anggota legislatif (caleg) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta II nomor urut dua dari Partai Persatuan Indonesia (Perindo), David H. Rahardja, ditemukan oleh Panitia Pengawas Kelurahan (Panwaskel) Pegangsaan Dua, Nur Alia Azis, tengah membagikan minyak goreng cap tawon kepada masyarakat di RT.004/010, Kelurahan Sukapura, Alia merekam kejadian pembagian minyak goreng dan melaporkannya ke Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) Kelapa Gading guna diteruskan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Jakarta Utara. Dalam hal ini Bawaslu berpersan untuk mengusut perkara tersebut.

Kasus ini telah dikaji oleh Bawaslu Jakarta Utara dan dinyatakan memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana tertuang di dalam Pasal 523 ayat (1) juncto Pasal

---

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti, Hari Fitrianto, 2015, “*Transformasi Bawaslu Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*” (Jakarta : Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan), h: 7

280 ayat (1) huruf (j) Undang-Undang (UU) No. 7/2017. Minyak goreng tidak termasuk kategori bahan kampanye sebagaimana disebutkan di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.23/2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

Selain itu juga, lembaga ini juga diberi kewenangan sebagaimana dimaksud dalam UU ini adalah PSPP yang diajukan oleh peserta pemilu sesuai dengan struktur tingkatan wilayah, sebagai akibat ditetapkannya keputusan dan/atau Berita Acara KPU yang dinilai merugikan hak konstitusional peserta pemilu. Ini terkait dengan eksistensi Bawaslu, Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota baik dalam hal kelembagaan maupun kewenangan pasca penetapan UU Pemilu. **“Kajian Yuridis Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berkenaan dengan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, Maka pokok yang menjadi titik fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran BAWASLU dalam menciptakan pemilu yang jujur dan adil?
2. Bagaimana eksistensi BAWASLU dalam mengawal pemilihan umum di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana peran BAWASLU dalam menciptakan pemilu yang jujur dan adil
2. Untuk mengetahui bagaimana eksistensi Bawaslu dalam mengawal pemilu di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, untuk memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman di bidang akademik, dibidang ilmu hukum khususnya hukum tata negara dengan kajian terhadap Lembaga badan pengawas pemilu (Bawaslu)
2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para penegak hukum khususnya Lembaga-lembaga yang berkontribusi dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.
3. Manfaat bagi penulis, untuk melengkapi salah satu persyaratan dalam meraih gelar sarjana hukum di Universitas HKBP Nommensen Medan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Isitilah “demokrasi” berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem “demokrasi” di banyak Negara<sup>7</sup>.

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, “*demos-cratein*” Demos yang berarti sama dengan rakyat, *cratein* atau *cratos* kekuasaan atau berkuasa, Jadi pada dasarnya demokrasi ialah rakyat yang berkuasa atau rakyat yang memerintah dan atau pemerintahan oleh rakyat, yaitu dimana rakyat mempunyai kewenangan langsung untuk memerintah tetapi melalui perwakilannya yang dipilih melalui pemilihan yang bebas dan terbuka untuk semua atau dikenal juga dengan kedaulatan rakyat<sup>8</sup>.

Dalam perkembangannya, negara tidak hanya berupa negara kota seperti Yunani kuno. Banyak muncul negara yang jauh lebih besar dari negara Yunani kuno, dengan warga negara yang jauh lebih banyak yang menuntut berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan politik. Pengelolaan partisipasi politik warga negara memerlukan prosedur. Demokrasi kemudian memerlukan adanya ciri prosedural,

---

<sup>7</sup> Diane Revitch, 2005, *Demokrasi Klasik & Modern*, Jakarta: yayasan Obor Indonesia, hal.54

<sup>8</sup> Hans Kelsen. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Penerbit Nusa Media dan Nuansa. Bandung: Hal 402

yaitu Partai politik. Ciri prosedural lainnya dari demokrasi adalah kedaulatan ada di tangan mayoritas. Proses dari pengelolaan kehidupan politik, dan warganegara yang berpartisipasi harus tunduk kepada hukum juga merupakan ciri dari demokrasi<sup>9</sup>.

Menurut Jimly assiddiqie, Pada hakikatnya sistem kedaulatan rakyat itu, bersumber dari kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang dianggap berada ditangan rakyat yang dalam praktiknya dikelola oleh rakyat dan untuk kepentingan-kepentingan seluruh rakyat itu sendiri, jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini ialah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” bahkan dalam sistem participatory democracy, dikembangkan bahwa kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat dan bersama rakyat.

Lyphard berpendapat bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi beberapa unsur, yaitu<sup>10</sup>:

1. Adanya suatu kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
3. Adanya hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. adanya kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Adanya hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Adanya pemilihan yang bebas dan jujur;

---

<sup>10</sup> Kartiko, Galuh. 2009, "*Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia.*" KONSTITUSI Jurnal, Vol. II Nomor 1, hal 37-51

7. Terdapat berbagai sumber informasi;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bertanggung jawab kepada keinginan rakyat.

Mengenai demokrasi, Anders Uhlin mengemukakan adanya dua pendekatan berbeda terhadap konsep demokrasi, yaitu: sebagai tujuan dan sebagai label bagi sistem politik yang ada. Teori normatif berkenaan dengan demokrasi sebagai tujuan, menjelaskan cara (resep) tentang bagaimana demokrasi seharusnya, sedangkan teori empiris menjelaskan demokrasi terkait dengan sistem politik yang ada (deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang)<sup>11</sup>.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan dapat menyimpulkan bahwa demokrasi adalah pemerintahan di tangan rakyat yang mengandung tiga hal yaitu pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat, dan pemerintahan untuk rakyat yang penuh tanggung jawab.

Berbicara tentang tujuan demokrasi, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan sistem ketatanegaraan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah). Menurut Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni<sup>12</sup>:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.

---

<sup>11</sup> Suhud, R. 1998, "*Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*", Bandung: Mizan. Hal 33

<sup>12</sup> H.M Thalhah, 2008, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 9

4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai titik minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Menjamin tegaknya keadilan.

Berdasarkan pemaparan dari nilai-nilai yang ada pada demokrasi dapat disimpulkan bahwa, demokrasi bertujuan untuk menciptakan suasana damai di dalam masyarakat, menciptakan keadilan pada masyarakat, dan menciptakan pemerintahan yang transparan pada masyarakat.

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciricirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat didalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen<sup>13</sup>.

Konsep Demokrasi di Indonesia menggunakan demokrasi konstitusi. Menurut teori Riley, demokrasi konstitusional adalah negara demokrasi yang menganut bahwa kedaulatan rakyat harus dijalankan dalam bingkai konstitusi. Indonesia juga menerapkan demokrasi perwakilan (*Representative democracy*) dimana pelaksana aktifitas pemerintahan adalah orang-orang yang dipilih dalam satu sistem pemilihan umum. 21 Sejarah menunjukkan, sebelum terjadiinya reformasi di Indonesia, presiden Soekarno dan presiden Soeharto pernah menerapkan demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>13</sup> Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, Hal 106

Secara umum penafsiran UUD dipengaruhi oleh perbedaan latar belakang sosial dan pandangan politik dari penafsir, sehingga memungkinkan terjadinya perbedaan atau divergensi penafsiran yang luas. Tetapi secara spesifik dalam perkembangan teori hukum masalah penafsiran ini bukan saja disebabkan oleh sekedar latar belakang sosial dan pandangan politik penafsir yang juga sangat penting, melainkan juga oleh perspektif yang digunakan dalam menafsirkan suatu UUD. Kemerdekaan atau kebebasan adalah gagasan utama dalam demokrasi<sup>14</sup>.

## **2. Prinsip-Prinsip dan Ciri Demokrasi**

Untuk mewujudkan konsep negara demokrasi, maka diperlukan adanya prinsip-prinsip yang bisa menjadi tolak ukur dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis. Secara umum prinsip demokrasi terdiri dari 4 pilar utama, yaitu<sup>15</sup>:

1. Lembaga legeslatif/parlemen sebagai wakil rakyat;
2. Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit;
3. Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang;
4. Pers sebagai alat kontrol masyarakat;

Sedangkan dalam perkembangannya, sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut<sup>16</sup>:

---

<sup>14</sup> Azhari, Aidul Fitriadi. 2010. *TAFSIR KONSTITUSI: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, hal 15-16

<sup>15</sup> Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, LabHukum Fakultas Hukum UMY, hlm. 40

<sup>16</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenada Media Group, hlm. 64

1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

Lebih lanjut penulis mengutip prinsip-prinsip demokrasi menurut Inu Kencana Syafii<sup>17</sup>:

1. Adanya pembagian kekuasaan;
2. Adanya pemilihan umum;
3. Adanya manajemen yang terbuka;
4. Adanya kebebasan individu;
5. Adanya peradilan yang bebas;
6. Adanya pengakuan hak minoritas;
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum;
8. Adanya pers yang bebas;
9. Adanya beberapa partai politik;
10. Adanya musyawarah;
11. Adanya persetujuan;
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional;
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian;
14. Adanya pengawasan tentang administrasi negara;
15. Adanya perlindungan hak asasi;
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas;
17. Adanya persaingan keahlian;
18. Adanya mekanisme politik ;
19. Adanya kebijaksanaan negara; dan,
20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.

---

<sup>17</sup> H.M Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 9.

Selain prinsip-prinsip di atas juga ada prasyarat tegaknya demokrasi dalam suatu negara menurut Henry B. Mayo (1960) : (1). Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab. (2). adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu, mewakili golongan dan kepentingan masyarakat, melakukan pengawasan, memungkinkan melaksanakan oposisi konstruktif, dan menilai kebijakan pemerintah. (3). memiliki sistem dwi atau multi partai. (4). Pers dan media massa yang bebas. (5). sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi dan keadilan<sup>18</sup>.

Berdasarkan yang telah dirumuskan di atas oleh Inu Kencana Syafie tentang prinsip-prinsip demokrasi dan juga prasyarat demokrasi oleh Mayo, setidaknya dapat memberikan suatu pandangan bahwa dalam menciptakan keselarasan antara idealita dan realitas dari suatu demokrasi yang menjadi dasar dari suatu negara haruslah mampu mewujudkan kriteria-kriteria di atas sehingga apa yang dicitacitakan tidaklah menjadi hal yang sia-sia.

Adapun ciri dari demokrasi itu sendiri ialah<sup>19</sup>:

- a. Perwakilan Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat diwakilkan kepada beberapa orang yang akan mewakilinya dalam lembaga perwakilan
- b. Adanya partai politik Partai politik merupakan media atau sarana dalam praktik pelaksanaan demokrasi.
- c. Kedaulatan rakyat Adanya lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, 42

<sup>19</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 64

- d. Hubungan negara dan masyarakat Suatu bentuk hubungan Negara dan warga negara yang dikembangkan atas dasar toleransi dan menghargai satu sama lain.

## **B. Tinjauan Umum Pemilu**

### **1. Pengertian Pemilu**

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi, dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan pendapat dan kebebasan berserikat sesuai dengan Pasal 28 UUD NRI 1945 dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi rakyat dan partisipasi rakyat dalam setiap pesta demokrasi.

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, anggota perwakilan daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan 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.

Pengertian Pemilihan Umum dalam studi politik, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan, Seperti yang telah dituliskan di atas bahwa di dalam negara demokrasi, maka pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital,

karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat<sup>20</sup>”.

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut: “Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankn kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersamasama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara”

Ibnu Tricahyo, mendefinisikan pemilihan umum sebagai berikut: ”Secara universal pemilihan umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat<sup>21</sup>”.

Definisi di atas menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan 10 yang sah serta sebagai sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Negara Indonesia mengikut sertakan rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen dengan sistem perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

---

<sup>20</sup> C.S.T. *Kansil .Dasar-dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta: UNY Press. 1986. hlm 47

<sup>21</sup> Ibu Tricahyo. (2009). *Reformasi pemilu menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*. Malang: In Trans Publishing, Hal.9

Soedarsono mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis<sup>22</sup>. Penjelasan di atas menyebutkan bahwa pemilihan umum merupakan syarat minimal adanya demokrasi yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan. Kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh presiden dan kepala daerah yang juga dipilih secara langsung. Anggota legislatif maupun presiden dan kepala daerah karena telah dipilih secara langsung, maka semuanya merupakan wakil-wakil rakyat yang menjalankan fungsi kekuasaan masing-masing.

Menurut Jimly Asshidiqqie (2006:169-171) pentingnya penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala tersebut dikarenakan beberapa sebab diantaranya sebagai berikut<sup>23</sup>:

- a. Pendapat atau aspirasi rakyat cenderung berubah dari waktu ke waktu.
- b. Kondisi kehidupan masyarakat yang dapat juga berubah.
- c. Pertambahan penduduk dan rakyat dewasa yang dapat menggunakan hak pilihnya.
- d. Guna menjamin regulasi kepemimpinan baik dalam cabang eksekutif dan legislatif.

---

<sup>22</sup> A.G. Sudarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hal.1

<sup>23</sup> Jimly, Asshiddiqie, 2006 *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Konstitusi Press, Hal169-171

Sedangkan menurut Morissan. Pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara kedepan. Paling tidak ada tiga macam tujuan pemilihan umum, yaitu<sup>24</sup> :

- a. Memungkinkan peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
- c. Dalam rangka melaksanakan hak asasi warga Negara

Menurut Austin Ranney ada delapan kriteria pokok sebuah pemilu yang demokratis meliputi<sup>25</sup>:

- a. Adanya hak pilih umum (aktif dan pasif) Dalam pemilu eksekutif maupun legislatif karena setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam ruang publik untuk memilih dan dipilih.
- b. Kesetaraan bobot suara Adanya keharusan jaminan bahwa suara tiap-tiap pemilih diberi bobot yang sama maksudnya dalam pemilu tersebut semua pemilih bobot persentase perorangnya itu sama tanpa memikirkan jabatan dan kedudukan.
- c. Tersedianya pilihan kandidat dari latarbelakang ideologis yang berbeda, maksud dari kriteria ini adalah tersedianya pemilihan yang nyata dan kelihatan perbedaannya dengan pilihan-pilihan yang lain dimana hakikatnya memang mengharuskan pilihan lebih dari satu, kemudian pilihan tersebut bisa sangat sederhana seperti perbedaan antara dua orang atau lebih calon atau

---

<sup>24</sup> Morissan. 2005. *Hukum Tata Negara Era Reformasi*. Jakarta: Ramdina Prakarsa, Hal.17

<sup>25</sup> Austin Ranney (1996:40) dalam <https://Materiku86.blogspot.com/2016/09/kriteria-pemilu-demokratismenurut-Austin-Ranney.html?m=1>, Diakses pada 27 Juni 2022, Pukul 1:36

perbedaan dan yang lebih rumit antara dua atau lebih garis politik/program kerja yang berlainan sampai ke perbedaan antara dua atau lebih ideologi.

- d. Kebebasan bagi rakyat untuk mencalonkan figur-figur tertentu yang dipandang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan. Kebebasan memilih memang datang dari rakyat sendiri sehingga prinsip kebebasan juga mengandung arti pentingnya kebebasan berorganisasi.
- e. Persamaan hak kampanye. Pemilu merupakan sarana untuk menarik massa sebanyak mungkin, dimana para calon memperkenalkan diri dan mensosialisasikan program kerja mereka.
- f. Kebebasan dalam memberikan suara pemilih dapat menentukan pilihannya secara bebas artinya setiap warga negara yang memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun, dan dalam melaksanakan haknya setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai hati nurani dan kepentingannya.
- g. Kejujuran dalam penghitungan suara, kejujuran dan keterbukaan sangatlah diperlukan dalam proses penghitungan suara, karena keseluruhan dari proses pemilu akan siasiasia jika tidak ada kejujuran di dalamnya, dan kecurangan dalam perhitungan suara akan berakibat sangat fatal, yaitu gagalnya upaya yang dilakukan oleh rakyat untuk menjadikan wakilnya masuk kedalam badan perwakilan rakyat.
- h. Penyelenggaraan secara periodik Seorang penguasa tidak boleh bersikap sesuka hati dalam menentukan waktu penyelenggaraan pemilu, dalam arti penyelenggaraan pemilu tidak boleh diajukan atau diundur atas kehendaknya

sendiri. Dimana pada umumnya pemilu diselenggarakan dalam periode waktu lima tahun sekali oleh komisi pemilihan umum (KPU)

## **2. Sejarah Pemilu di Indonesia**

Jika dilihat dari masanya, penyelenggaraan pemilu di Indonesia mempunyai ciri khas yang berbeda tergantung gaya kepemimpinan presiden yang menjabat pada masa tersebut yang mana dapat dibedakan menjadi tiga masa yaitu<sup>26</sup>:

### **a. Pemilu masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin/Orde Lama**

Pemilu di masa Parlementer diadakan pada 1955. Saat itu pertama kali pemilu di Indonesia setelah merdeka. Pemilu 1995 diadakan pada masa demokrasi parlementer kabinet Burhanuddin Harahap. Pemungutan suara dilakukan dua kali, yaitu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 29 September. Adapun pemilihan anggota konstituante pada 15 Desember. Pemilihan Umum Indonesia 1955 adalah pemilihan umum pertama di Indonesia dan diadakan pada tahun 1955. Pemilu ini sering dikatakan sebagai pemilu Indonesia yang paling demokratis. Pemilu tahun 1955 ini dilaksanakan saat keamanan negara masih kurang kondusif; beberapa daerah dirundung kekacauan oleh DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) khususnya pimpinan Kartosuwiryo. Dalam keadaan seperti ini, anggota angkatan bersenjata dan polisi juga memilih. Mereka yang bertugas di daerah rawan digilir datang ke tempat pemilihan. Pemilu akhirnya pun berlangsung aman. Pemilu ini bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante. Jumlah kursi DPR yang diperebutkan berjumlah 260, sedangkan kursi Konstituante berjumlah 520 (dua kali

---

<sup>26</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 176.

lipat kursi DPR) ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah. Pemilu ini dipersiapkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo. Namun, Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri dan pada saat pemungutan suara, kepala pemerintahan telah dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap.

b. Pemilu masa Orde Baru.

Mendekati era globalisasi yang merujuk pada zaman masa kini, semakin banyak sekali yang harus dipahami akan peran partai Golkar, walaupun banyak sekali masa lalu Golkar yang tidak patut di contoh. Tahun 1967 pada pemerintahan Soeharto memutuskan untuk melaksanakan pemilihan umum untuk melegitimasi rezim. Saat itu Soeharto sangat bingung akan siapa yang menjadi rekannya di pemilihan umum. Pada waktu tersebut terjadi perdebatan mengenai kerjasama dengan Parmusi atau PNI atau keduanya<sup>27</sup>.

Pada masa kepemimpinan orde baru, para pereformasi melakukan perdebatan dalam mendiskusikan sistem dua partai atau dua golongan. Pada akhirnya, adalah Soeharto yang memutuskan untuk menggunakan Golkar dalam pemilihan umum dan melakukan politik secara radikal menjadi sistem dua partai dan dua golongan. Soeharto bermaksud memenangkan pemilihan umum dan merestrukturisasi sistem perpolitikannya menggunakan Golkar<sup>28</sup>.

Pada tahun 1971 Golkar mendapatkan kemenangan besar pertamanya dalam pemilihan umum dan terus mendapatkan suara mayoritas besar bagi orde baru hingga tahun 1998. Kepemimpinan dan struktur organisasi yang baru ini, tetapi ada sejumlah

---

<sup>27</sup> David Reeve. *GOLKAR: Sejarah Yang Hilang. Akar Pemikiran dan Dinamika*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2013), hlm. xxii.

<sup>28</sup> *Ibid*,xii

unsur kunci gagasan-gagasan Golkar tahun 1957-1965 yang tetap berlanjut diantaranya adalah<sup>29</sup>:

“Masuknya para tokoh militer senior ke dalam institusi-institusi politik dan birokrasi sipil melalui penempatan para perwira melalui kekaryaan, kampanye partai-partai politik, bukannya ‘Penguburan’ seperti pada tahun 1957, tetapi penyederhanaan partai, yang tercapai pada tahun 1973, fusi organisasi masyarakat partai menjadi wadah tunggal tahun 1973-1978, menarik semua organisasi profesi ke dalam barisan Golkar, promosi secara agresif bagi konsep karyawan dalam semua perusahaan, sebagai dasar hubungan pemberi kerjapekerja.”

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa Golkar di orde baru diikuti dengan masuknya tokoh-tokoh militer sebagai aktor politik yang bergelut di politik partai Golkar dengan kekuasaan yang akan dilaluinya semasa berada di organisasi tersebut

c. Pemilu masa Reformasi.

Setelah runtuh Orde Baru, pemilu diadakan pada 7 Juni 1999 untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pemilu serentak di seluruh Indonesia ini diikuti sebanyak 48 partai politik. Abdurrahman Wahid (Gusdur) dan Megawati Soekarnoputri dipilih juga ditetapkan MPR RI sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Setelah Gusdur mundur, berdasarkan Sidang Istimewa MPR RI, 23 Juli 2001, melalui Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001, Megawati Soekarnoputri diangkat menjadi presiden dengan wakilnya Hamzah Haz.

Pertama kali rakyat berpartisipasi dalam pemilu pada 2004 setelah adanya perubahan amendemen UUD 1945. Adapun isi amendemen itu, presiden dipilih

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. xxii.

secara langsung, dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD), hadirnya penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (Komisi Pemilihan Umum). Pemilu 2004 diadakan pada 5 April, diikuti peserta dari 24 Partai Politik untuk memilih DPR, DPD, dan DPRD.

Pertama kalinya juga rakyat berpartisipasi langsung dalam pemilihan presiden. Pemilu ini diselenggarakan dalam dua putaran, pertama pada 5 Juli 2004, kedua pada 20 September. Ada lima pasangan calon. Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI periode 2004 hingga 2009.

### **3. Lembaga Penyelenggara Pemilu**

Pemilu yang demokratis setidaknya memiliki lima persyaratan. Pertama, pemilu harus bersifat kompetitif. Kedua, pemilu harus diselenggarakan secara berkala. Ketiga, pemilu haruslah inklusif. Keempat, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana yang bebas, tidak dibawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas. Dan Kelima, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen. Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan atas penyelenggaraan pemilu sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu bekerja secara objektif dan profesional pada satu sisi. Pada saat yang bersamaan, hasil pemilu juga sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu ini apakah bekerja<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Iemi tri handayani, *Dalam Skripsinya Tinjauan yuridis terhadap kampanye pemilihan umum kepala daerah dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye*. Universitas Hasannudin 2014. hlm23.

Selain itu, pilkada langsung dapat disebut sebagai praktik politik demokratis apabila memenuhi beberapa prinsipal, yakni menggunakan azas-azas yang berlaku dalam rekutmen politik yang terbuka, seperti pemilu legislative.

(DPR, DPD, dan DPRD) dan oemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil)<sup>31</sup>:

1. Langsung Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secr langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdsarkan suku, agama, ras, golonga, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.
3. Bebas Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan hakya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia Dalam memberikan suaranya pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

---

<sup>31</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, 2003. hlm. 34

5. Jujur Dalam penyelenggara pilkada, setiap penyelenggara pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pemilu, pengawas pemilu, pemntau pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Adil Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilu dan penyelenggara pemilu telah tercantum dalam konstitusi,yaitu pada bab VIIB Pasal 22E perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 november 2001,Pasal 22E antara lain mengandung ketentuan :

1. Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali
2. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden,dan Anggota DPRD;
3. Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional,tetap,dan mandiri.

Penyelenggara pemilu menurut UU 7 Tahun 2017 :

1. Komisi Pemilihan Umum ( KPU)

Komisi Pemilihan Umum merupakan penyelenggara pemilu yang memiliki posisi strategis berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu, dalam perjalanan politik Indonesia, Penyelenggara Pemilu mempunyai dinamika sendiri.

2. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)

Undang – Undang no 7 Tahun 2017 menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang

dinamakan dengan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Eksistensi Bawaslu yang juga penyelenggara pemilu selain KPU merupakan terjemahan dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tentang istilah “ Suatu Komisi Pemilihan Umum<sup>32</sup>”. Menurut Pasal 89 ayat (2) Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017. Bawaslu sebagaimana dimaksud terdiri atas : Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS. Untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilu agar sesuai dengan asas – asas pemilu dan peraturan perundang – undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan<sup>33</sup>.

### 3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Untuk Pertama kali dalam sejarah penyelenggaraan pemilu, bahwa pemilu tahun 2009 mengenai Kode Etik dan Dewan Kehormatan berdasarkan ketentuan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Yang berubah menjadi Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017, Tentang Pemilihan Umum. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu juga dibentuk berdasarkan desakan agar pemilu dapat diselenggarakan secara demokratis.

## 4. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

### a. Zaman Demokrasi Parlementer (1945-1959)

---

<sup>32</sup> Sodikin *Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Gramata Publishing. Bekasi 2014. Hlm 79

<sup>33</sup> *Ibid*, Hal.81

Pada masa ini pemilu diselenggarakan oleh kabinet BHBaharuddin Harahap (tahun 1955). Pada pemilu ini pemungutan suara dilaksanakan 2 kali yaitu yang pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan September dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem yang diterapkan pada pemilu ini adalah sistem pemilu proporsional. Pelaksanaan pemilu pertama ini berlangsung dengan demokratis dan khidmat, Tidak ada pembatasan partai politik dan tidak ada upaya dari pemerintah mengadakan intervensi atau campur tangan terhadap partai politik dan kampanye berjalan menarik. Pemilu ini diikuti 27 partai dan satu perorangan.

b. Zaman Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Setelah pencabutan Maklumat Pemerintah pada November 1945 tentang keleluasaan untuk mendirikan partai politik, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai politik menjadi 10 parpol. Pada periode Demokrasi Terpimpin tidak diselenggarakan pemilihan umum<sup>34</sup>.

c. Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998)

Setelah turunnya era Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, rakyat berharap bisa merasakan sebuah sistem politik yang demokratis & stabil. Upaya yang ditempuh untuk mencapai keinginan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang terdengar baru di telinga bangsa Indonesia. Pendapat yang dihasilkan dari forum diskusi ini menyatakan bahwa sistem distrik dapat menekan jumlah partai politik secara alamiah tanpa paksaan,

---

<sup>34</sup> Luh Yossi Shuartini Milenia, *Peran Hukum Tata Negara (Studi Kasus Pemilihan Umum di Indonesia)*, Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Volume 3 Nomor 1 April 2021

dengan tujuan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam upaya meraih kursi dalam sebuah distrik.

d. Zaman Reformasi (1998- Sekarang)

Pada masa Reformasi 1998, terjadilah liberalisasi di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik Indonesia merasakan dampak serupa dengan diberikannya ruang bagi masyarakat untuk merepresentasikan politik mereka dengan memiliki hak mendirikan partai politik. Banyak sekali parpol yang berdiri di era awal reformasi. Pada pemilu 1999 partai politik yang lolos verifikasi dan berhak mengikuti pemilu ada 48 partai. Jumlah ini tentu sangat jauh berbeda dengan era orde baru. Pada tahun 2004 peserta pemilu berkurang dari 48 menjadi 24 parpol saja. Ini disebabkan telah diberlakukannya ambang batas (*Electoral Threshold*) sesuai UU no 3/1999 tentang PEMILU yang mengatur bahwa partai politik yang berhak mengikuti pemilu selanjutnya adalah parpol yang meraih sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas boleh mengikuti pemilu selanjutnya dengan cara bergabung dengan partai lainnya dan mendirikan parpol baru. Hingga saat ini lahirnya undang-undang no.17 tahun 2007 tentang pemilu sebagai dasar pelaksanaan pemilu.

## **C. Tinjauan Umum Tentang Bawaslu**

### **1. Sejarah Mengenai Bawaslu**

Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu. Awal berdirinya Bawaslu dilatarbelakangi adanya krisis kepercayaan pelaksanaan pemilu. Krisis kepercayaan inilah yang mulai dikooptasi kekuatan rezim penguasa sejak 1971. Mulai muncul protes-protes dari masyarakat karena diduga banyaknya manipulasi yang dilakukan oleh petugas pemilu saat itu hal itu yang menjadi cikal bakal kehadiran Bawaslu.

Krisis kepercayaan terhadap pelaksanaan pemilu ini berlanjut hingga Pemilu 1977 dengan adanya kecurangan dan pelanggaran yang lebih masif. Kritik datang dari politisi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) meminta kepada pemerintah untuk meningkatkan kualitas pemilu pada 1982 dengan memperbaiki UU. Barulah pada 1982, pengawas pemilu dibentuk dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Panwaslak ini merupakan penyempurna dan bagian dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dan saat itu lembaga itu masih bagian dari Kementerian Dalam Negeri. Era reformasi, tuntutan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri tanpa dibayang-bayangi penguasa semakin kuat. Kemudian dibentuklah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen dan dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan, Panwaslak juga mengalami perubahan nomenklatur menjadi panitia pengawas pemilu (Panwaslu). Setelah itu, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 terjadi perubahan mendasar tentang kelembagaan pengawas pemilu.

UU tersebut menjelaskan pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga Ad hoc (sementara) yang terlepas dari struktur KPU. Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun

2007, tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Seiring nama yang berubah dari Panwaslak ke Panwaslu hingga menjadi Bawaslu, kantor lembaga pengawas demokrasi ini pun berpindah. Dalam buku Kepemimpinan Pengawasan Pemilu Sebuah Sketa karangan Nur Hidayat Sardini disebutkan, semula kantor Bawaslu ada di Lantai 2 Gedung KPU, pindah ke Jalan Proklamasi, Jakarta, dan akhirnya di Jalan MH Thamrin Nomor 14, Jakarta Pusat. Penguatan terhadap lembaga ini kembali terjadi dari lembaga Ad hoc menjadi lembaga tetap melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Meskipun, aparat Bawaslu ditingkat daerah mulai dari provinsi, kabupaten kota hingga tingkat kelurahan kewenangan pembentukannya menurut tersebut masih merupakan kewenangan KPU.

Sampai pada keputusan Mahkamah Konstitusi atas judicial review (JR), yang dilakukan Bawaslu atas UU Nomor 22 Tahun 2007 itu yang memutuskan kewenangan pengawas pemilu sepenuhnya menjadi wewenang Bawaslu, begitu juga dalam merekrut pengawas pemilu yang menjadi tanggung jawab Bawaslu.

Setelah 12 Tahun berdiri lembaga ini mengalami banyak perkembangan dan kewenangannya. Hingga kini penguatan terhadap lembaga pengawas pemilu itupun semakin terjadi, setidaknya Bawaslu hingga tingkat kabupaten kota telah berubah statusnya dari *ad hoc* menjadi permanen.

#### **D. Pengertian, Tugas, Wewenang, Serta Kewajiban Bawaslu**

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu) merupakan salah satu lembaga penyelenggara Pemilu yang mandiri dan bebas dari berbagai pihak maupun terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Pelaksanaan tugas dan kewenangan Bawaslu diatur dalam Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam rangka melaksanakan amanat dari Peraturan Presiden nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Bawaslu mempunyai kewajiban untuk secara mandiri merencanakan, melaksanakan, mengukur dan memantau kinerja serta melaporkannya kepada instansi yang lebih tinggi. Hal tersebut tertuang didalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP)

Dalam menjalankan pengawasan Pemilu, dibutuhkan lembaga pengawasan yang kredibel dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sehingga dapat mengantisipasi segala bentuk kecurangan yang akan terjadi. Dalam pasal 17 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang PEMILU di sebutkan “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bawaslu sebagai pengawas Pemilu yang bersifat tetap, Menurut UU Nomor 7 Tahun 2017, mekanisme pengawasan Pemilu ini dipilah menjadi dua periode, yaitu pengawasan pada masa persiapan dan pengawasan saat pelaksanaan tahapan Pemilu. Pengawasan persiapan penyelenggaraan Pemilu terdiri atas:

1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
3. sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;

4. pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Sementara yang termasuk dalam periode pengawasan pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu adalah:

1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
2. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
3. penetapan peserta Pemilu;
4. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. pelaksanaan dan dana kampanye;
6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
8. pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil perhitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
9. rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara di PPK, KPU kabupaten/kota, KPU Provinsi, dan KPU.
10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan

### 11. penetapan hasil Pemilu<sup>35</sup>.

Selain itu Bawaslu juga memiliki tugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu, meskipun Bawaslu dalam memiliki tugas yang harus dijalankan Bawaslu juga mempunyai wewenang seperti berikut:

1. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengarah mengenai Pemilu;
2. Memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
3. Memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang;
4. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
5. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas apparatus sipil negara, netralitas TNI, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
6. Mengambil alih sementara tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa proses pemilu;

---

<sup>35</sup> Vide Undang-undang No.7 tahun 2017 pasal 93 tentang pemilihan umum

8. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan;
9. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN;
10. Mengangkat, membina dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota dan anggota Panwaslu LN; dan
11. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan<sup>36</sup>.

Selain itu bawaslu juga berkewajiban dalam hal :

1. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang
2. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
3. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan
4. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang ditakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
5. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibid.* Pasal 95

<sup>37</sup> <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/tugas-wewenang-dan-kewajiban>, Dikases Pada Pukul 00.31, Senin 11 Juli 2022.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian hukum dapat didefinisikan sebagai menemukan hukum secara sistematis pada titik tertentu kemajuan dalam ilmu. dengan melakukan penelitian hukum seseorang harus masuk ke prinsip atau alasan hukum yang mendasarinya kegiatan ini memerlukan pendekatan sistematis, akan menjadi sistematis ketika seorang peneliti mengikuti metode ilmiah<sup>38</sup>. Dalam melakukan penelitian ilmiah diperlukan langkah-langkah salah satunya adalah membuat batasan-batasan untuk menghindari jalan yang sesat<sup>39</sup>. Penelitian ilmiah yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, dapat juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian diadakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.

Sebagaimana dengan judul yang telah diambil penulis dalam melakukan penulisan ini, penulis juga mengambil objek penelitian terbatas pada Bagaimana peran BAWASLU dalam menciptakan pemilu yang jujur dan adil dan bagaiman eksistensi BAWASLU dalam mengawal pemilihan umum di Indonesia.

#### B. Jenis Penelitian

---

<sup>38</sup> DjulsekaA,Devi Rahayu,*Buku Ajar : Metode Penelitisn Hukum*, Surabaya : Scopindo,2019, Hal.2019.

<sup>39</sup> Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Depok : Prenamedia Group,2016,Hal.4

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun proposal ini adalah penelitian kepustakaan *Library Research*. Penelitian jenis kepustakaan yaitu penelitian yang menggunakan data sekunder dan sumber data nya dapat diperoleh melalui penelusuran dokumen<sup>40</sup>..

### C. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Pendekatan Undang-undang (*Satute Aprroach*)

Metode pendekatan dilakukan dengan menelaah seluruh produk undang undang yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

#### 2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Menurut Peter mahmud Marzuki, Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandanganpandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumrntasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.Dengan pendekatan konsep ini, diharapkan dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab materi muatan hukum yang menjadi titik tolak dalam penelitian ini<sup>41</sup>.

### D. Sumber dan bahan hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan deskripsi mengenai apa yang seyogiannya, diperlukan sumber - sumber penelitian. Penelitian ini memiliki sumber hukum yakni:

---

<sup>40</sup> Mirudin dan Zainal Asyikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*"(Jakarta: rajawali Pers), 2010,hal. 118.

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki,*Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, h.133

1. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang – undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.
  - Undang-Undang Dasar 1945
  - Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat di lakukan analisa dan pemahaman yang lebih mendalam .

### **E. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normative hukum dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini bersifat kepustakaan atau Library Research. Melalui metode ini dilakukan pengungkapan isi undang - undang yang telah dipaparkan secara otomatis. Metode ini bertujuan untuk mengumpulkan data - data dan informasi dengan bantuan berbagai macam buku, majalah hukum, artikel hukum dan dokumen lainnya.

### **F. Analisa Bahan Hukum**

Penelitian ini dilakukan dengan metode analisis data secara kualitatif. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Metode ini dilakukan dengan menggunakan logika induktif, untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat khusus menjadi kasus yang bersifat umum. Melalui metode ini penulis berusaha menemukan jawaban atas permasalahan yang ada, yang kemudian muncul sebuah konsep baru tentang bagaimana eksistensi daripada Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihannya umum dalam ketatanegaraan di Indonesia.