

**EKSISTENSI BADAN PENGAWAS PEMILU  
DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU DI INDONESIA**

**(Skripsi)**

**Oleh**

**SANDI IRAWAN**



**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2018**

## **ABSTRAK**

### **EKSISTENSI BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU DI INDONESIA**

**Oleh**

**Sandi Irawan**

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk menguraikan bagaimana eksistensi Badan Pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia sejak awal mula terbentuknya Panwaslak pada pemilu 1982 hingga sekarang. Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah dengan menggunakan pendekatan normatif. Data yang digunakan bersumber dari data primer dan sekunder, data primer adalah peraturan perundang-undangan dan data sekunder adalah data yang diperoleh dengan mempelajari buku-buku ilmu hukum, hasil karya kalangan hukum, dan dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Hasil penelitian menunjukkan eksistensi lembaga pengawas pemilu banyak mengalami perubahan menuju penguatan Bawaslu baik dari kelembagaannya maupun dari kewenangannya. Hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, salah satunya kewenangan eksekutorial, penguatan paling konkret atas eksistensi Bawaslu sebagai badan pemutus yang sejak lama diminta dan bisa dikatakan bahwa Bawaslu merupakan lembaga setengah peradilan. Namun, penguatan kewenangan saja tidak cukup. Kewenangan baru ini harus diperkuat dengan kemampuan pengusutan dan pengkajian perkara oleh Bawaslu dan akses pada lembaga lain yang mampu menelusuri pelanggaran pemilu.

**Kata Kunci:** Badan Pengawas Pemilu, Pemilihan Umum

## **ABSTRACT**

### **EXISTENCE OF ELECTION SUPERVISORY BODY IN THE IMPLEMENTATION OF GENERAL ELECTION IN INDONESIA**

**By**

**Sandi Irawan**

Writing this thesis aims to describe how the existence of Election Supervisory Board in the implementation of elections in Indonesia since the beginning of the formation of the General Election Supervisory Committee in the 1982 elections until now. The research method used to be used is by using the normative approach. Data sourced from primary and secondary data, primary data are data and secondary data which is data generated by law books, works, and documents related to the issues discussed. The result of the research shows that the existence of election supervisory institution has changed significantly towards the strengthening of Bawaslu both from its institution and from its authority. This can be seen in Law No. 7 of 2017, one of which is the authority of executors, the most concrete strengthening of the existence of Bawaslu as a breaking body that has long been requested and it can be said that Bawaslu is a half-judicial institution. However, strengthening of authority alone is not enough. This new authority should be strengthened by Bawaslu's investigation and review capability and access to other institutions capable of tracking electoral offenses.

Keyword: Keywords: Election Supervisory Agency, General Election.

**EKSISTENSI BADAN PENGAWAS PEMILU  
DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU DI INDONESIA**

**Oleh**

**SANDI IRAWAN**

**Skripsi**

**Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar SARJANA HUKUM**

**Pada**

**Bagian Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2018**

Judul Skripsi : **EKSISTENSI BADAN PENGAWAS PEMILU  
DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU  
DI INDONESIA**

Nama Mahasiswa : **Sandi Irawan**

No. Pokok Mahasiswa : **1412011396**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



**Dr. Budiyo, S.H., M.H.**  
NIP 19741019 200501 1 002

**Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum.**  
NIP 241604440608101

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

**Dr. Budiyo, S.H., M.H.**  
NIP 19741019 200501 1 002


**MENGESAHKAN**

1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. Budiyo, S.H., M.H.** .....



Sekretaris/Anggota : **Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum.** .....



Penguji Utama : **Martha Riananda, S.H., M.H.** .....

2. Dekan Fakultas Hukum



**Armen Yasir, S.H., M.Hum.**  
NIP 19620622 198703 1 005



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **18 Juli 2018**

## PERNYATAAN

Dengan ini menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul “Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut *plagiarism*;
2. Bahwa hak intelektualitas atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 18 Juli 2018

Pembuat Pernyataan,



Sandi Irawan  
NPM. 1412011396

## **RIWAYAT HIDUP**



Penulis dilahirkan di Mesuji pada tanggal 13 November 1994, sebagai putra ketiga dari 5 (lima) saudara, pasangan Sudarman dan Yuli Tri Suwarni.

Penulis menempuh pendidikan di SD Negeri 3 Wira bangun Mesuji yang diselesaikan pada tahun 2006. Setelah menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, penulis melanjutkan pendidikan ke Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 4 Tungkal Ulu Jambi yang diselesaikan pada tahun 2009. Pada tahun 2009, penulis melanjutkan pendidikan kejuruan di SMK Negeri 1 Simpang Pematang yang diselesaikan pada tahun 2012.

Pada tahun 2014 penulis tercatat sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN). Kemudian penulis mengambil minat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Selama menempuh masa studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung, penulis juga aktif dalam kegiatan kemahasiswaan, seperti UKM Fossi FH sebagai anggota Bidang Potensi Akademik periode 2014-2015 dan Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara (HIMA HTN) sebagai Bendahara periode 2017-2018.



## **PERSEMBAHAN**

Kepada **Ayah dan Ibu** yang selalu percaya dan mengiringi setiap langkah dengan iringan doa dan restu yang kekal. Terima kasih ku ucapkan.

**Kakak dan Adikku,**

**WIWIN NELI ASTUTI ANA dan AYU ANGGI ANA**

Serta **Nenekku, SUMARSIH**

## SANWACANA

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan Semesta Alam atas limpahan rahmat dan kuasa-Nya serta nikmat yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam senantiasa penulis haturkan kepada Nabi Besar Rasulullah Muhammad SAW. yang karenanya membebaskan umat manusia dari zaman *jahiliyah* ke zaman yang penuh pengetahuan.

Penulisan skripsi ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana eksistensi Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Melalui tulisan ini penulis memaparkan analisis peraturan hukum yang ada tentang lembaga Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dan petunjuk dari berbagai pihak. Terima kasih sebanyak-banyaknya kepada:

1. Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
2. Bapak Dr. Budiyo, S.H., M.H., selaku Pembimbing I serta sebagai Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, yang atas bimbingannya skripsi ini bisa selesai, meskipun masih sangat banyak kekurangan;
3. Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing II yang sangat teliti dalam merevisi ejaan dan huruf yang salah;

4. Ibu Martha Riananda, S.H., M.H., selaku Penguji I dan Pembahas utama sekaligus Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung;
5. Bapak Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H., selaku Penguji II dan Pembahas II;
6. Ibu Widya Krulinasari, S.H., M.H., selalu Pembimbing Akademik;
7. Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung Bagian Hukum Tata Negara, Ibu Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H., Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D., Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H., Bapak Iwan Satriawan, S.H., M.H., Bapak Yhanu Setyawan, S.H., M.H., Ibu Chandra Perbawati, S.H., M.H., Ibu Siti Khoiriyah, S.Hi., M.H., dan Ibu Malicia Evendia, S.H., M.H.;
8. HIMA HTN, Si kecil Afrintina, Mbak Tia Nurhawa, Mbak Sarinah, Kak Rudi, Kak Suhendri, Kak Royzal, Kak Hendi, Kak Haves, Kak Edius, Kak Ridwan Saleh, Prima Fadli, Anis Musana, Teta Anisah AR, M. Fauzul Adzim, Ariyanto, Yudhi Andyas, Ridwansyah, Iqbal Rusdi, Indah Cintya, Lisma, Adikku encus (Kusmanto), Chaidir, Hadiyan, Adriansyah, Mujib, Kharisma, Erwin Gumara, Feri Kurniawan;
9. Law Mates: Pipin Lestari, S.H., Rita Novita Sari, S.H., dan Utia Meylina Umar, S.H.;
10. Adek-adek pen-support: Ayu Anggi Ana, Tama Pratiwi, dan Dela Saputri;
11. Rekan-rekan penulis di Fakultas Hukum Universitas Lampung: Tina Aprilia, Rut dian Christiani, Tiara Indah Safitri, Tio Riyanaji, Patimah, Ramadhani Lil Alamin, Tohari, Tanti Senja Pradita, Sintha Utami, Robiatul Adawiyah, Rado widi Nugraha, Rizka Dilia, Intan, Sendy Eriyanto, Vania Berlinda, Verena

Lestari, Wahyu Aris, dan masih banyak lagi yang apabila ditulis satu-persatu sungguh terlalu banyak;

12. Rekan Skripsi: Sariani, Ayu Kurnia, Supri Sugiarto, Tabita, Mery Frida, Ridho Indra Cahya, Gebby Atma;
13. Teman-teman SMK jurusan Akuntansi: Pipin, Ari, Deni, Soleh, Fitri, Arini, Malikatul, Mbak Siti, Mbak Lana, Rosa, Endar, Zaenuri, Bang Jevli, Wais, Dian, Evi, Evita, Mbak Ana;
14. Teman-teman SMP: Doni, Resi Oktaviani, Liana Reza Pratiwi, Ria Juliani, Wiwik, Yesi, Yeni, Bewardana, Laila, Vivi, Bayu, Mbak Fitri;
15. Teman SD sekaligus sahabat kecilku: Mbak Ria, Heni, Mbak Eka, Yudi (Alm), Erni (Alm), dan Rio;
16. Team KKN Kota Gajah: Desi Deria Safitri my pongok, Aulia Raydian si chruncy, Mbak Ria Puspita si mami, Andri Agung Saputra si Papi sekaligus Ketua Kelompok, Mbak Netiana Sari si bombay, dan Pandu Wijaya si Bombom;
17. Partner Senam Ronda KKN Kota Gajah si Tari.

Penulis menyadari di dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan, tetapi penulis berharap skripsi ini mampu memberikan pengetahuan dan manfaat bagi khalayak umum. *Amin Ya Rob.*

Bandar Lampung, 18 Juli 2018

Penulis,

Sandi Irawan

## DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN .....	i
ABSTRAK .....	ii
ABSTACT .....	iii
RIWAYAT HIDUP .....	iv
MOTTO .....	v
PERSEMBAHAN .....	vi
SANWACANA .....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup.....	7
1. Rumusan Masalah.....	7
2. Ruang Lingkup .....	7
C. Maksud dan Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Pengertian Eksistensi.....	9
B. Kelembagaan Menurut UUD 1945.....	11
1. Definisi dan Konsepsi Lembaga Negara .....	11
2. <i>Trias Politica</i> dan Lembaga Negara .....	15
3. Perkembangan Lembaga Negara .....	17
4. Klasifikasi Lembaga Negara .....	19
C. Demokrasi .....	21
1. Pengertian Demokrasi.....	21
2. Sejarah Demokrasi .....	26
3. Model Demokrasi .....	27
D. Pemilihan Umum .....	30
1. Pengertian Pemilu .....	30
2. Konsep Pemilu .....	32
3. Asas dan Fungsi Pemilu .....	36

4. Sistem Pemilihan Umum .....	38
5. Tujuan dan Kualitas Pemilu .....	47
E. Penyelenggara Pemilu .....	50
F. Pengertian Pengawasan .....	51
G. Pengawasan Pemilu .....	53
H. Pengawas Pemilu .....	56
1. Badan Pengawas Pemilu.....	60
2. Bawaslu Provinsi .....	62
3. Panwaslu Kabupaten/Kota .....	63
4. Pengawas Pemilu Kecamatan .....	65
5. Pengawas Pemilu Lapangan .....	66
6. Pengawas Pemilu Luar Negeri .....	67
BAB III METODE PENELITIAN .....	68
A. Jenis Penelitian .....	69
B. Tipe Penelitian .....	69
C. Pendekatan Masalah .....	70
D. Sumber Bahan .....	70
1. Bahan Primer .....	70
2. Bahan Sekunder .....	70
3. Bahan Tersier .....	71
E. Pengumpulan Data .....	71
F. Pengolahan Data .....	71
1. Pemeriksaan data ( <i>editing</i> ) .....	72
2. Penandaan Data ( <i>coding</i> ) .....	72
3. Penyusunan/Sistematiasi Data ( <i>constructing/systematizing</i> ) .....	72
4. Rekonstruksi Data ( <i>reconstructing</i> ) .....	72
5. Penarikan Kesimpulan .....	72
G. Analisis Data .....	73
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	74
A. Gambaran Umum .....	74
1. Gambaran Umum Bawaslu di Indonesia .....	74
2. Visi dan Misi Bawaslu .....	77
3. Tugas dan Wewenang Bawaslu .....	80
4. Struktur Organisasi Penyelenggara Pemilu .....	80
5. Struktur Organisasi Bawaslu .....	87
6. Struktur Organisasi Bawaslu Provinsi .....	90
7. Struktur Organisasi Panwaslu Kabupaten/Kota .....	92
8. Struktur Organisasi Pengawas Pemilu Kecamatan .....	94
B. Mekanisme Kerja Pengawasan Pemilu .....	96
C. Penyelesaian Pelanggaran Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu .....	100
D. Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum .....	102
E. Eksistensi Bawaslu dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia .....	108
1. UU No. 2/1980 tentang Pemilihan Pemilu .....	108
2. UU No. 1/1985 tentang Pemilihan Umum .....	114
3. UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum .....	115
4. UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD .....	118

5. UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu .....	125
6. UU No. 11/2011 tentang Penyelenggara Pemilu .....	133
7. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu .....	135
F.Perkembangan Posisi, Organisasi, Fungsi Lembaga Pengawas Pemilu.....	136

BAB V PENUTUP .....	141
A. Kesimpulan .....	141
B. saran .....	142
DAFTAR PUSTAKA .....	143

## DAFTAR BAGAN

1.1 Struktur Organisasi Penyelenggara Pemilu .....	80
1.2 Struktur Organisasi Bawaslu .....	87
1.3 Struktur Organisasi Bawaslu Provinsi .....	90
1.4 Struktur Organisasi Panwaslu Kabupaten/Kota .....	92
1.5 Struktur Organisasi Pengawas Pemilu Kecamatan .....	94



## DAFTAR TABEL

1.1 Pelanggaran Pemilu 1999 dan Penanganannya .....	117
1.2 Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2004 serta Penanganannya .....	123
1.3 Pelanggaran Administrasi dan Pidana Pemilu Legislatif 2009 .....	131
1.4 Perkembangan Posisi, Organisasi, dan Fungsi Lembaga Pengawas Pemilu.....	136

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Amanat konstitusi (UUD 1945) dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan berdasarkan Undang Undang Dasar”, sesungguhnya telah cukup mengisyaratkan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi meski tidak ekplisit dinyatakan demikian. Hanya ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara Hukum (*rechstaat*) adalah ciri negara modern (negara demokrasi).<sup>1</sup>

Prinsip demokrasi bergandengan dengan peran serta (partisipasi) masyarakat dan prinsip keterbukaan serta akuntabilitas, niscaya penyelenggaraan pemerintahan/negara berdasarkan atas hukum akan lebih baik. Keterwakilan rakyat melalui lembaga yang respresentatif tidak akan memunculkan ‘gugatan’ baru berkenaan dengan adanya keraguan rakyat pada persoalan kapabilitas dan kredibilitas wakilnya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bobby Lukman, *Pemilu sebagai Proses Demokrasi Menuju Cita-Cita Bangsa*, diakses dari internet tanggal 30 September 2017.

<sup>2</sup> Bobby Lukman, Loc.Cit

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>3</sup> Salah satu ciri negara demokrasi adalah diselenggarakannya pemilu yang terjadwal dan berkala. Pemilu memiliki arena kompetisi untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warganegara yang memenuhi syarat.

Pemilihan umum merupakan suatu pagelaran yang dilaksanakan oleh suatu negara yang mengakui dirinya atau negaranya itu adalah suatu negara yang demokratis. Di Indonesia pemilu diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Ketentuan mengenai pemilu ini dikembangkan dari beberapa pasal. *Pertama*, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa syarat dari kedaulatan rakyat salah satunya adalah pemilu; *Kedua*, Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Dari pengertian tersebut dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia diadakan sekali dalam 5 (lima) tahun; *Ketiga*, Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, anggota DPR dipilih melalui pemilu. Pasal ini ialah pasal yang paling jelas mengemukakan eksistensi pemilu; dan *Keempat*, Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 Susunan kedudukan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti undang-undang yang mengatur mengenai pemilu.

---

<sup>3</sup>Muhammad Mahfud MD, *Tinjauan Substansial Reformasi Hukum*, Yogyakarta, 1999. Hlm. 17

Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil Presiden, dan untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup>

Pemilu yang merupakan ciri atau tanda demokrasi di suatu negara yang demokratis menurut Ali Murtopo adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.<sup>5</sup> Pemilu itu pada pokoknya dapat dirumuskan menjadi 4 (empat), yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya Peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Hak untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warganegara.<sup>6</sup>

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia memiliki lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu, lembaga yang menyelenggarakan Pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil

---

<sup>4</sup>Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

<sup>5</sup>Bintan. R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm.167

<sup>6</sup> Daniel Syarief, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu Legislatif*, diakses dari internet tanggal 30 September 2017

Presiden, dan untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.<sup>7</sup>

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menjadi dasar dibentuknya lembaga penyelenggara pemilihan umum yang independen. Pemerintah kemudian mengimplementasikan amanat pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dengan menetapkan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang Penyelenggara Pemilu yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang lebih baik dari undang-undang sebelumnya dalam mengatur penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Penyelenggaraan pemilu pada Orde Baru sampai dengan Era Reformasi menunjukkan adanya perbedaan dan peningkatan peran dari penyelenggara pemilu termasuk pengawas pemilu. Pemerintah berusaha untuk memperbaiki penyelenggaraan pemilu dengan membuat peraturan perundang-undangan yang mendukung kinerja dari penyelenggara. Berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu dari tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2011 Pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan baru yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007. Diantara perubahan mendasar pada undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 yaitu peningkatan status kelembagaan Pengawas Pemilu di tingkat Provinsi yang semula berbentuk kepanitian (*ad hoc*) menjadi bentuk Badan (bersifat tetap).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Pemerintah memperbaharui kembali peraturan Undang-undang mengenai Penyelenggaraan pemilu, dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Diantara perubahan mendasar pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu peningkatan status kelembagaan Pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang semula berbentuk kepanitian (*ad hoc*) menjadi bentuk Badan (bersifat tetap)<sup>9</sup>, dan penguatan kewenangan, pertama sebagai pengawas pemilu, kedua juga mengadili.<sup>10</sup>

Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa “Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pemilu, dugaan pelanggaran pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang. Seiring berjalannya waktu, dengan adanya peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemilu yang baru yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, ada penguatan kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya

---

<sup>9</sup> Lihat Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>10</sup> Lihat Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum

sebagai lembaga pengawas pemilu. Salah satu penguatannya yaitu temuan Bawaslu tidak lagi berupa rekomendasi, tetapi sudah menjadi putusan, Bawaslu sekarang memiliki kewenangan memutus pelanggaran administrasi sehingga temuan pengawas pemilu tidak hanya bersifat rekomendasi tetapi bersifat putusan/keputusan yang harus dilaksanakan oleh para pihak, Bawaslu juga diberikan mandat dasar berupa pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Selain itu masih banyak sekali penguatan kewenangan-kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta pengkajian yang berjudul **“Eksistensi Badan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia”** untuk melihat eksistensi Bawaslu dalam konteks Hukum Ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum

## **B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. Rumusan Masalah**

Bagaimana Eksistensi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah kajian Hukum Ketatanegaraan yang membahas Hukum Kelembagaan Negara khususnya eksistensi Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## **C. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Adapun maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk menguraikan bagaimana eksistensi Badan Pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.



#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut:

##### **a. Kegunaan Teori**

- 1) Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan Kelembagaan Negara dan Pemilu;
- 2) penelitian ini diharapkan dapat membantu pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya mengenai kelembagaan Bawaslu dalam lingkup hukum pemilu.

##### **b. Kegunaan Praktis**

- (1) Sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai hukum kelembagaan dan hukum pemilu;
- (2) Sebagai sumber bacaan dan informasi bagi mahasiswa dan dosen yang tertarik dengan penelitian ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Eksistensi**

Secara etimologi kata eksistensi berasal dari bahasa Inggris “*existence*” yang telah mengintervensi ke dalam Indonesia dan memiliki makna “hal berada; keberadaan”, secara tata bahasa eksistensi adalah semacam keberadaan yang merupakan ciri kesadaran manusia.<sup>12</sup>

Sebuah ungkapan yang barangkali sudah sering didengar “*Cogito Ergo Sum*” (saya berfikir maka saya ada) bila kita berbicara mengenai eksistensi diri seseorang. Itulah ungkapan yang keluar dari seorang filsuf Perancis Rene Descartes. Menurut penulis eksistensi diri itu penting untuk dipertanyakan pada diri kita dan eksistensi diri adalah manifestasi dari kualitas diri, seseorang tidak akan diakui eksistensi dirinya apabila ia tidak memiliki kualitas yang secara mencolok berbeda atau lebih dari orang lain bukan asal berbeda tetapi juga berkualitas.

---

<sup>12</sup> Watloly Aholiab, *Tanggung Jawab Pendidikan Mempertimbangkan Epistemology secara cultural*, Yogyakarta, Kanisius, 2001, hlm.94

Eksis adalah keadaan manusia bisa menerima dirinya secara utuh, sehingga orang lain pun bisa menerima dirinya apa adanya (diakui). Eksistensi itu bukan bersifat materi. Eksistensi bukan berbentuk kasat mata. Eksistensi tidak perlu dicari atau dikejar. Dia akan hadir sejalan dengan hadirnya penerimaan diri yang utuh. Turunan dari eksistensi ini adalah percaya diri. Percaya diri untuk melakukan kebaikan untuk orang lain. Percaya diri untuk berusaha untuk berusaha berprestasi. Percaya diri untuk menggali potensi. Percaya diri untuk melakukan segala hal yang dia yakini akan memberikan kebaikan pada semua. Aktivitasnya bukan untuk menunjukkan pada orang lain: *lihatlah saya bisa*, tapi dilakukan karena memang seharusnya dilakukan dan dia mampu.

Jika prestasinya tidak dicatat, bahkan tidak diketahui atau kebaikannya tidak dihargai atau tidak diakui oleh manusia, itu sama sekali tidak menghilangkan percaya dirinya, artinya tidak akan menghilangkan eksistensi dirinya. Eksistensi memang butuh pengakuan, namun pengakuan dari manusia sifatnya semu. Bisa diputarbalikkan, bisa dihapus. Jika pengakuan dari manusia menghilang sejalan dengan menghilangnya prestasi dan popularitas, tidak jarang orang menjadi gamang.

Eksistensi dalam tulisan ini memiliki arti yang berbeda, eksistensi yang dimaksud adalah mengenai keberadaan suatu lembaga yang mengakibatkan perubahan pada suatu hal.

## B. Kelembagaan Negara Menurut UUD 1945

### 1. Definisi dan Konsepsi Lembaga Negara

Lembaga Negara bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan menggunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terhadap istilah *staat organen*. Di Indonesia, dikenal beberapa istilah yakni lembaga negara, badan Negara, atau organ Negara.<sup>13</sup>

*Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI) mengartikan kata “lembaga” antara lain sebagai: (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud); (3) acuan, ikatan (tentang mata cincin, dan sebagainya); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) pada perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan. KBBI juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan “badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif”.<sup>14</sup> Bila kata pemerintahan diganti dengan kata negara, “badan-badan Negara di semua lingkungan pemerintahan negara, khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif.”

---

<sup>13</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 50

<sup>14</sup> *Kamus besar Bahasa Indonesia*, format HTML, sumber URL: <http://kamusbahasaIndonesia.org/lembaga> Diakses pada 10.00, 27 Maret 2008.

Menurut *Kamus Hukum* yang ditulis Andi Hamzah, lembaga Negara diartikan sebagai badan atau organisasi kenegaraan.<sup>15</sup> Sedangkan menurut *Dictionary of Law, institution* diartikan sebagai: (1) *an organization or society set up for particular purpose* (sebuah organisasi atau perkumpulan yang dibentuk untuk tujuan tertentu), dan (2) *building for a special purpose* (bangunan yang dibentuk untuk tujuan tertentu).<sup>16</sup> Berdasarkan artian-artian di atas, tampak jelas bahwa kata “lembaga” identik dengan Negara. Dengan kata lain, untuk konteks Indonesia, padanan kita yang cocok digunakan adalah “lembaga negara”, bukan badan negara.

Organ negara dapat pula digunakan, namun lebih baik digunakan istilah lembaga Negara. Organ diartikan dalam *Kamus Hukum Fockema Andreae* yang diterjemahkan Saleh Adiwinata, dkk., sebagai perlengkapan. Oleh karena itu, istilah lembaga negara, badan Negara, dan organ Negara, dan alat perlengkapan negara dapat saling dipertukarkan satu sama lain.<sup>17</sup>

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu Negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi Negara.<sup>18</sup> Banyak istilah yang digunakan, istilah lembaga Negara atau organ Negara mengandung pengertian yang secara teoritis mengacu pada pandangan Hans Kelsen, siapapun yang menjalankan fungsi yang

---

<sup>15</sup> Andi Hamzah, 1986, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.349.

<sup>16</sup> P.H Collin, 2004, *Dictionary of Law, Fourth edition*, Bloomsbury, London, England, hlm.157.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.30.

<sup>18</sup> Firmansyah Arifin, *et all.*, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm.30

ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ.<sup>19</sup> Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).<sup>20</sup>

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>21</sup>

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu. Suatu transaksi hukum perdata, misalnya kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Hans Kelsen, 2009, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, penerjemah: Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, hlm.276.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... op. cit.*, hlm.32.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm.32-33.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara selain untuk menjalankan fungsi Negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dijelaskan oleh Sri Soemantri, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara, atau yang diistilahkan sebagai *actual governmental mechanism*.<sup>23</sup> Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda, secara konseptual lembaga-lembaga tersebut bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu kesatuan untuk mewujudkan tujuan Negara jangka panjang.<sup>24</sup>

Setiap pembicaraan tentang organisasi negara, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. *Organ* adalah bentuknya, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.

Naskah UUD 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

---

<sup>23</sup> Sri Soemantri, 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, hlm.9.

<sup>24</sup> Firmansyah Arifin, *op. cit.*, hlm.31-32

Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara, setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting, seperti fungsi membuat perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).

## **2. *Trias Politica* dan Lembaga Negara**

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga Negara. Lembaga negara dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Lebih lanjut menurut Jimly, baik pada tingkat pusat maupun daerah, bentuk organisasi negara dan pemerintahan dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu, doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandalkan tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ negara, seiring terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan acuan.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *op. cit.*, hlm.29.



Karena pengaruh gagasan Montesquieu mendalam dalam cara berpikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu adalah terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian tiga cabang kekuasaan itu.<sup>26</sup>

Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum dan undang-undang Negara, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil. Untuk konteks ini, menurut Lee Cameron McDonald, yang dimaksud Montesquieu dengan perkataan “kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil,” tidak lain adalah *the judiciary* (kekuasaan yudikatif). Ketiga fungsi kekuasaan tersebut adalah *legislature*, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*.<sup>27</sup>

Hakikat pandangan Montesquieu tentang *trias politica* adalah pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Dengan berpatokan dengan hal ini, diidealkan oleh Montesquieu, bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm.30-31.

masing, dalam artian yang mutlak. Bila tidak demikian, kebebasan warga negara (*civil liberty*) menjadi terancam.<sup>28</sup>

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksekutif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>29</sup>

### **3. Perkembangan Lembaga Negara**

Pasca amandemen UUD1945, sistem ketatanegaraan mengalami perubahan radikal, kembali perubahan tersebut belum disertai dengan konsep menyeluruh tentang sistem dan susunan ketatanegaraan yang ideal. Adanya perubahan tercermin dari beberapa ataupun penambahab pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang kedudukan dan wewenang MPR serta diakomodasinya Mahkamah Konstitusi. Pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga UUD 1945 menyebutkan, “kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan sebelumnya bahwa kedaulatan di tangan rakyat, tetapi kedaulatan tersebut sepenuhnya dilakukan oleh MPR. Dengan demikian, MPR tidak lagi menjadi representasi pelaksana

---

<sup>28</sup> Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Genta Press, Yogyakarta, hlm.56.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm.31.

kedaulatan rakyat secara penuh dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara.<sup>30</sup>

Amandemen UUD 1945 telah membawa konsekuensi berubahnya struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan ini tidak hanya diformalisasikannya kembali hubungan-hubungan antar kekuasaan yang ada, terutama kekuasaan legislatif dan eksekutif, tetapi juga dengan beberapa lembaga negara baru. Akibatnya, posisi, struktur, dan hubungan politik-hukum di antara lembaga negara yang ada, dan yang baru juga telah berubah secara signifikan.<sup>31</sup>

Perubahan yang paling utama adalah tidak ada lagi dikotomi antar lembaga tertinggi negara, yang dulu adalah MPR, dengan lembaga tinggi Negara. Amandemen UUD 1945 telah “mereduksi” kekuasaan negara yang asalnya dimiliki MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan memisahkan kekuasaan negara tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara, terutama kepada legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden).<sup>32</sup>

Pada sisi lain, perkembangan lembaga-lembaga negara baru selain lembaga-lembaga negara yang telah eksis sebelumnya menjadi fenomena menarik dan penting untuk dicermati. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara baru dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia menjadi kelaziman, atau dapat pula disebut suatu “keharusan”, berdasarkan semakin tingginya *demand* dari masyarakat sipil (baik nasional maupun global) terhadap struktur ketatanegaraan yang “diharuskan” memperhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak

---

<sup>30</sup> Firmansyah Arifin, *op. cit.*, hlm.51-52.

<sup>31</sup> Gunawan A. Tauda, *op. cit.* hlm.58

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm.52-53.

asasi manusia dan demokrasi. Salah satu contohnya yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan institusi-institusi demokratis di Indonesia adalah pembentukan komisi-komisi yang disebut juga lembaga-lembaga negara (independen).<sup>33</sup>

#### 4. Klasifikasi Lembaga negara

Jimly Asshiddiqie mengelompokkan lembaga-lembaga negara dan komisi negara independen ke dalam beberapa jenjang berdasarkan pentingnya lembaga tersebut dalam mewujudkan negara demokrasi konstitusional (*demokratische rechtsstaat*).<sup>34</sup> Alat-alat perlengkapan negara ini adalah sebagai berikut:

- a. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
  - 1) Presiden dan Wakil Presiden.
  - 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
  - 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
  - 4) Majelis Permusyawaratan (MPR).
  - 5) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
  
- b. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi (*constitutional organ*), atau yang memiliki derajat kepentingan yang sama (*constitutional importance*), seperti:
  - 1) Komisi Yudisial (KY).
  - 2) Bank Indonesia (BI) sebagai bank sentral.
  - 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI).
  - 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).
  - 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU).
  - 6) Kejaksaan Agung.
  - 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm.53.

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan..., op. cit.*, hlm. 21-24.

<sup>35</sup> Pasal 24 ayat (3): “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.”

8) Komisi Nasional hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

c. Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

- 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).
- 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
- 4) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

d. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

- 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI).
- 2) Komisi Pendidikan Nasional/Dewan Pendidikan.
- 3) Dewan Pertahanan Nasional.
- 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas).
- 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- 6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT).
- 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- 8) Badan Kepegawaian Nasional (BKN).
- 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN).
- 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN).

e. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- 1) Menteri dan Kementerian Negara.
- 2) Dewan Pertimbangan Presiden.
- 3) Komisi Hukum Nasional (KHN).
- 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON).<sup>36</sup>
- 5) Komisi Kepolisian.
- 6) Komisi Kejaksaan.

f. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

---

<sup>36</sup> KON telah diganti dan disesuaikan menjadi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Konsekuensi yuridisnya, ORI bukan lagi komisi di lingkungan eksekutif.

- 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA.
- 2) Kamar Dagang Indonesia (KADIN).
- 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI).
- 4) BHMN Perguruan Tinggi.
- 5) BHMN Rumah Sakit.
- 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KOPRI).
- 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI).
- 8) Persatuan Advokad Indonesia (Peradi).

## C. Demokrasi

### 1. Pengertian Demokrasi

Menurut R. Kranenburg dalam buku "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", kata demokrasi terbentuk dari dua kata pokok yang artinya adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>37</sup> Jika ditinjau lebih jauh lagi, demokrasi adalah cara pemerintahan Negara yang disebut "*autocratie*" atau "*oligarchie*", yaitu pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia, yang menganggap dirinya sendiri berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat.

Menurut M. Durverger dalam buku "*les regimes politiques*", demokrasi termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisahkan. Artinya satu sistem pemerintahan Negara, dalam pokoknya, semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan diperintah.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ni'matul Huda mengutip Koencoro Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco. Hlm. 6.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Buku *Webster's New Collegiate Dictionary Democracy*, menerangkan bahwa demokrasi terdiri dari gabungan dari dua kata, *demos* dan *cratein* yang berarti rakyat dan kekuasaan. Demokrasi memfokuskan pada kekuasaan rakyat, dimana kekuasaan itu melekat pada orang untuk mengatur dan mempertahankan diri. Rakyat merupakan kumpulan orang-orang yang sadar untuk bergabung, mengatur dan mempertahankan kepentingan mereka. Ketika kekuasaan yang ada disatukan, akan timbul kekuasaan rakyat, agar kehidupannya menjadi aman, tertib, adil, sejahtera, dan merdeka.<sup>39</sup>

Prof. Hertz<sup>40</sup> dalam buku *Political Realism and Political Idealism* menyatakan bahwa "Demokrasi adalah semacam pemerintahan dimana tidak ada seorang anggota masyarakat atau kelompok yang mempunyai hak prerogatif (hak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun) atas orang lain.

*(democracy is a form of government in which no one member, has political prerogative over any other. Government is thus the rule of all over all in the common, as apposed to the individual or separate group interest).*

Demokrasi menghendaki atau menuntut pertanggungjawaban dari orang yang memerintah kepada yang diperintah. Antara pemerintah dan yang diperintah dalam demokrasi adalah sama, yang membedakan hanya fungsinya.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Sukarna, *Sistem Politik*, Alumni, Bandung, 1981. hlm.37

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm.37

<sup>41</sup> Pemerintah mempunyai fungsi mengatur dan yang diperintah mempunyai fungsi untuk diatur, agar supaya aturan yang dibuat dan disetujuinya dapat dijalankan. Dalam rangka menjalankan aturan inilah, pemerintah mempunyai pertanggung jawaban terhadap yang diperintah, karena pemerintah merupakan wakil-wakil rakyat yang memilih secara bebas.

Plamenantz<sup>42</sup> menyatakan bahwa demokrasi berarti pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih secara bebas dan bertanggung jawab terhadap yang diperintah (*Democracy means government by person freely chosen by and responsible to the governed*).

Sistem demokrasi, yang memerintah adalah orang-orang yang memperoleh jumlah suara mayoritas dalam pemilihan umum. Dalam hubungan ini, Prof. Bryce<sup>43</sup> dalam buku *Modern Democracies*, mengemukakan bahwa demokrasi ialah pemerintahan dimana kehendak mayoritas warga negara yang cakap dijalankan (*Democracy is government in which the will of the majority of qualified citizens rules*). Abraham Lincol<sup>44</sup> mengatakan, bahwa demokrasi itu ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat atau *democracy is government from the people, by the people and for the people*.

Diantara sekian banyak aliran demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu Demokrasi Konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan diri dengan demokrasi, tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 38.

<sup>43</sup>*Ibid.*

<sup>44</sup>*Ibid.*, hlm. 39.

<sup>45</sup> Kedua kelompok aliran demokrasi ini mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sebuah Perang Dunia II mendapat dukungan dari beberapa Negara baru di Asia, seperti India, Pakistan, Filipina dengan bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam Negara-negara tersebut. Sedangkan Indonesia mencita-citakan Demokrasi Konstitusioanal. Dilain pihak ada Negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas asas-asas komunisme, yaitu Cina, Korea Utara, dan sebagainya. Lebih lengkap baca Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 105.



Demokrasi sebagai konsep bernegara menurut Jimly Asshidiqqie mengkonstruksikan kekuasaan sebagai (i) berasal dari rakyat, (ii) dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya, (iii) kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat, serta (iv) semua fungsi penyelenggaraan kekuasaan ditujukan untuk kepentingan rakyat.<sup>46</sup>

James Madison dalam *The Federalist* menyatakan:<sup>47</sup>

*“democracy have ever been found incompatible personal security, or the rights of property; and have in general been as short in their lives as they have been violent in their deaths.”*

Demokrasi sebagai pemerintahan mayoritas yang dikemukakan Jesse H. Choper menggambarkan pemerintahan mayoritas sebagai *“the keystone of a democratic political system in both theory and practice”*. Karena itu *“democratic political system”* dimaknai sebagai kebijakan public yang dibuat atas dasar mayoritas oleh para wakilnya dan dikontrol oleh masyarakat melalui berkala yang dilaksanakan berdasarkan prinsip persamaan politik dalam situasi politik yang bebas.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Demokrasi yang demikian adalah demokrasi yang berdasar hukum. Demokrasi memberikan kebebasan yang memerlukan kerangka aturan sehingga dapat diselenggarakan dengan tertib dan beraturan. Pengertian demokrasi tidak dapat dipisahkan dan harus dilihat berpasangan dengan konsep Negara hukum yang membentuk Negara demokrasi berdasarkan hukum (*constitutional democracy*). Lebih lengkap baca Janedjri M. Gaffar, (2013). Demokrasi dan... *Op.Cit.*, hlm.61.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 13

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 22

C. F. Strong memaknai demokrasi sebagai: “*that from government in which the ruling power of a state is legally vested, not in any particular class or classes, but in the members as community as a whole*”. Dasar dari kekuasaan adalah masyarakat secara keseluruhan.<sup>49</sup>

Kekuasaan mayoritas dalam demokrasi menjadi kurang relevan jika pemahaman pemerintahan yang demokratis harus menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan seluruh masyarakat. Hal ini berdasar pada penolakan asumsi beberapa orang atau kelompok memiliki pengetahuan yang absolute tentang cara dan tujuan bernegara. Karena itu, tidak ada seseorang yang cukup baik sehingga dapat memerintah orang lain tanpa persetujuan yang diperintah.<sup>50</sup>

Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyebutkan 4 (empat) kelemahan demokrasi.<sup>51</sup> Kelemahan dari demokrasi adalah sulitnya mencapai kesepakatan tentang penyelenggaraan Negara. Akhirnya dalam mekanisme demokrasi, aturan hukum dan kebijakan lebih merupakan kehendak mayoritas.

Permasalahan lain adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi dalam praktek. Banyak Negara dengan berbagai sistem da asas dalam ketatanegaraan tidak semua menerapkan demokrasi meskipun secara tertulis menyebutkan “demokrasi” ssebagai dasar fundamental. Sehingga, demokrasi itu

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 23

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Pertama*, demokrasi tidak dengan sendirinya lebih efisien secara ekonomis ketimbang bentuk-bentuk pemerintahan lainnya. *Kedua*, demokrasi tidak secara otomatis lebih efisien secara administratif. Kapasitas demokrasi untuk mengambil keputusan-keputusan bisa dikatakan lebih lambat dari rezim-rezim lain yang pernah digantikannya. *Ketiga*, demokrasi tidak mampu menunjukkan situasi yang lebih tertata rapi, penuh consensus, stabil atau dapat memerintah daripada sistem otokrasi. *Keempat*, demokrasi memungkinkan masyarakat dan kehidupan politik lebih terbuka dari pada otokrasi, akan tetapi tidak dengan sendirinya menjadikan ekonomi lebih terbuka. Lebih lengkap baca *Ibid.*, hlm. 15

sendiri dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.<sup>52</sup> Demi menjaga keutuhan dari demokrasi, dapat dilakukan dengan tiga jalan, yaitu *populist way*, *plurarist way*, dan *institutional way*.<sup>53</sup>

## 2. Sejarah Demokrasi

Perkembangan demokrasi mulai berkembang sejak dihasilkan suatu dokumen *Magna Charta* (Piagam Besar) tahun 1215.<sup>54</sup> Penolakan-penolakan terhadap kedudukan raja-raja yang absolut ini berdasarkan atas suatu teori rasionalistis yang biasa dikenal sebagai *social contract* (Kontrak Sosial).<sup>55</sup> Salah satu asas kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia. Unsur universalisme ini kemudian diterapkan pada masalah-masalah politik.

---

<sup>52</sup> Demokrasi normatif menyangkup rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak dalam filsafat, sedang demokrasi empirik adalah pelaksanaan di lapangan tidak selalu parallel dengan gagasan normative. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik yakni sebagai "*essence*" dan demokrasi sebagai "*Performance*", yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi "*das sollen*" dan demokrasi "*das sein*". Lebih lengkap baca Ni'matul Huda, (2012). Hukum Tata Negara... *Op.Cit.*, hlm. 260

<sup>53</sup> *Populist way* didasarkan pada asumsi bahwa dalam pemerintahan, kekuasaan tertinggi yang absolute ada pada rakyat. Karena itu harus dilaksanakan Pemilu secara berkala agar rakyat tetap dapat mengawasi para politisi. Untuk menjaga demokrasi dilakukan juga upaya memastikan adanya jaminan terhadap hak-hak minoritas. Hal ini dilakukan dengan cara mencegah adanya mayoritas mutlak. Ukuran dan keberagaman kekuatan politik harus dijaga agar tidak mudah membentuk kekuatan mayoritas yang solid. Ini yang dimaksud *plurarist way*. Demokrasi juga diwujudkan dengan jalan konstitusional, yaitu membentuk lembaga-lembaga dan prosedur-prosedur dimana kebijakan publik dibuat sebagai hasil kompetisi antara berbagai organisasi yang mewakili semua kepentingan.

<sup>54</sup> *Magna Charta* merupakan semi-kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris, dimana untuk pertama kali raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya.

<sup>55</sup> Kontrak sosial (*The Contract Social*) yang berlandaskan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum alam yang mengandung prinsip-prinsip keadilan universal dan negara ada karena adanya perjanjian masyarakat. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana dimana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam terjamin.

Akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga Negara (*universal suffrage*).

### 3. Model Demokrasi

Klasifikasi demokrasi yang paling tua adalah antara demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung.<sup>56</sup> Demokrasi mengalami perkembangan pesat dan dipraktekkan menjadi pilihan sistem bernegara terutama pada abad XIX bersamaan dengan tumbuhnya nasionalisme. Menurut A. Appadorai, hal itu dipengaruhi oleh 4 (empat) faktor, yaitu:<sup>57</sup>

- a) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang mendorong lahirnya pertahanan demokrasi, revolusi industri yang diikuti dengan demokrasi melalui perkembangan kelas menengah sudah mendorong lahirnya pemerintahan yang lebih demokratis;
- b) Adanya berbagai landasan teori yang menjadi sumber inspirasi demokrasi, terutama pemikiran Rousseau yang sangat berpengaruh di Eropa. Kaum utilitarian menyatakan bahwa demokrasi merupakan satu-satunya bentuk pemerintahan yang rasional;
- c) Adanya proses imitasi antara negara satu dengan negara lain, terutama negara-negara yang baru merdeka.

---

<sup>56</sup> Dalam demokrasi langsung terdapat penyatuan (*Coalescence*) antara kedaulatan tertinggi dan kedaulatan legislative. Rakyat secara langsung bertindak sebagai legislative. Sedangkan demokrasi tidak langsung adalah demokrasi yang dijalankan oleh wakil rakyat, baik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dalam demokrasi tidak langsung membutuhkan adanya solidaritas yang memungkinkan sedikit orang tertentu bertinfak untuk semua warga karena semua warga memberikan kepercayaan dan mengontrol yang sedikit. Lebih lengkap baca Janedjri M. Gaffar, (2013). Demokrasi dan... *Ibid.*, hlm 16

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 13

Model demokrasi menurut David Held, yaitu:<sup>58</sup>

- a) *Classical Democracy*, demokrasi ini diterapkan di negara kota kecil dimana warga negara menikmati persamaan dan partisipasi secara langsung dalam pelaksanaan fungsi legislative dan yudisial. Dalam demokrasi ini terdapat keharusan terhadap majelis terbuka dengan eksekutif yang dipilih secara langsung, baik dengan pengundian maupun secara bergantian;
- b) *Protective Democracy*, demokrasi ini ada pada masyarakat dengan kepemimpinan partiarkhal yang telah terorganisir dimana warga Negara membutuhkan perlindungan dari penguasa dan dari warga lain. Pemerintah memerintah sesuai dengan kepentingan warga dan untuk menjaga kepemilikan pribadi. Model ini disebut protektif karena tujuannya untuk melindungi warga dari kesewenang-wenangan penguasa, melindungi sistem hukum dari para pelanggar aturan hukum;
- c) *Radical Model of Developmental democracy*, demokrasi digambarkan pada masyarakat non-industri yang merdeka dari urusan ekonomi dan politik. Warga negara menikmati persamaan ekonomi dan politik, tidak ada orang yang menjadi bawahan orang lain. Lembaga legislative dipilih secara langsung. Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung;
- d) *Developmental Democracy*, sistem ini pada negara Laissez Faire yang didukung oleh sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi. Dalam model ini politik diperlukan untuk: (1) melindungi kepentingan individu, dan (2) kemajuan kelompok terpelajar yang membangun masyarakat;
- e) *Direct Democracy and the End of Politic*, sistem ini ada pada masyarakat yang kelas pekerja mengalahkan kelas borjuis dimana kepemilikan privat dihapuskan dan ekonomi pasar dihilangkan. Negara diselenggarakan untuk mencapai kebebasan semua warga Negara. Urusan publik dijalankan dan diatur oleh seluruh anggota komunitas. Semua pegawai dipilih dan dapat diberhentikan oleh warga Negara;
- f) *Competitive Elitist Democracy*, sistem ini ada pada masyarakat dengan kelompok yang saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, sedangkan para pemilik pada umumnya kurang terdidik atau apatis terhadap politik. Ciri utama dari model ini adalah: (a) Pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat atau pemerintahan presidensial dengan lembaga legislatif sebagai pengawas, (b) kompetisi antar kelompok atau antar partai politik, (c) dominasi partai politik, (d) adanya birokrasi yang terlatih;
- g) *Pluralist Democracy*, ada dalam masyarakat yang beragam dimana masing-masing memiliki tujuan, budaya dan kekuatan masing-masing serta berupaya untuk mendapatkan sesuatu bagi kelompoknya;
- h) *Legal Democracy*, demokrasi ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, dipandu oleh prinsip liberal, serta minimalnya peran kelompok-kelompok kepentingan. Karakteristik model ini adalah: (1) Negara bekerja berdasarkan konstitusi, (2) *rule of law* berlaku dan mengalahkan *rule of man*,

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm.17-20

- (3) masyarakat pasar bebas, dan (4) negara memiliki peran minimal sedangkan individu memiliki otonomi yang maksimal;
- i) *Participatory Democracy*, sistem ini menggambarkan masyarakat berkeadilan yang sempurna dengan bersumber daya yang tersedia bagi semua orang serta keterbukaan dan informasi dipastikan dapat diakses setiap orang. Ciri-ciri model ini meliputi: (1) warga negara berpartisipasi langsung dalam setiap institusi sosial; (2) kepemimpinan partai bertanggungjawab kepada anggota partai; (3) dijalankannya sistem kelembagaan terbuka untuk memastikan kesempatan eksperimentasi bentuk-bentuk politik;
  - j) *Democracy Autonomy*, sistem yang berjalan jika terdapat keterbukaan informasi untuk memberitahukan keputusan-keputusan public, menyusun prioritas pemerintahan, termasuk mengatur pasar. Model ini mencita-citakan keterbatasan dan kesamaan kondisi dan otonomi bagi kehidupan setiap individu serta menjamin hak dan kewajiban yang sama. Karakteristik model ini meliputi: (1) otonomi diabadikan dalam konstitusi, (2) sistem kepartaian yang kompetitif, dan (3) pelayanan administrasi disorganisasikan secara internal sesuai dengan prinsip partisipasi langsung.

Richard A. Posner membagi secara teoritis dibagi menjadi dua konsep demokrasi, yaitu demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) dan demokrasi elit (*elite democracy*).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Demokrasi deliberatif merupakan demokrasi yang dikonsepsikan secara idealis, teoritis, dan *top down*. Sedangkan demokrasi elit mengorganisasikan demokrasi secara pragmatis sebagai kompetisi perebutan kekuasaan oleh elit politik untuk mendapatkan dukungan massa. *Ibid.*, hlm.20

## D. Pemilihan Umum

### 1. Pengertian Pemilu

R. William Liddle<sup>60</sup> menyatakan bahwa:

*“Dalam sistem pemerintahan demokrasi, Pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah elit politik. Setiap warga negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut UU, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pimpinan pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu.”*

Selanjutnya Aurel Croissant<sup>61</sup> juga memberikan pendapatnya mengenai Pemilu. Croissant menegaskan bahwa:

*“Pemilu adalah kondisi yang diperlukan bagi demokrasi. Tetapi, Pemilu saja tidak menjamin demokrasi, karena demokrasi memerlukan lebih dari sekedar Pemilu. Namun, demokrasi perwakilan sangat tergantung pada Pemilu. Pemilu bukan hanya seharusnya mencerminkan kehendak rakyat dan mengintegrasikan warga negara ke dalam proses politik saja, melainkan juga meligitimasi dan mengontrol kekuasaan pemerintahan. Sarana penting untuk mencapai sasaran-sasaran ini ialah sistem Pemilu.”*

Indria Samego<sup>62</sup> menyatakan Pemilu dapat disebut juga sebagai pasar politik (*political market*). Lebih lanjut beliau menegaskan bahwa:

*“Pemilu adalah pasar politik tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta Pemilu (partai politik – parpol) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye dsb. guna meyakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat melakukan pilihannya terhadap salah satu parpol yang menjadi peserta Pemilu untuk mewakilinya dalam badan legislatif maupun eksekutif.”*

---

<sup>60</sup> Efriza, *Political Explore*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 358

<sup>61</sup> Andrianus Pito, Toni dkk., *Mengenal Teori-teori Politik*. Nuansa Cendekia. Bandung, 2013, hlm. 298-299

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 359

Robert M. MacIver dkk<sup>63</sup> memberikan gagasannya mengenai Pemilu.

Menurutnya:

*“Pada umumnya mereka memilih antara calon-calon yang tidak diajukan mereka sendiri. Organisasi partai menguasai bagian yang terbesar dari seleksinya. Partai hanya memberikan kepada rakyat, keputusan antara calon-calonnya dan calon-calon partai lain. Kandidat yang “merdeka” sangat dipersulit dan sekurang-kurangnya ia membaurkan persoalan. Seleksi oleh partai adalah jauh daripada suatu proses yang demokratis. Ia dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan; jasa yang telah diberikan dalam hal keuangan atau dengan cara lain kepada organisasi, tentang gengsi yang melekat pada golongan-golongan keluarga yang terkenal, tentang kesediaan calon untuk menaati perintah partai dan tentang 20(dua puluh)keinginan-keinginan daripada pemimpin-pemimpin inti pusat partai yang mengendalikan partai.”*

Beberapa hal dikaitkan oleh Sigit Pamungkas<sup>64</sup> sehingga Pemilu menjadi sesuatu konsep yang penting. Alasan-alasannya antara lain:

*“Pertama, Pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Ia adalah mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya. Kedua, Pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan Pemilu sekalipun negara itu pada hakikatnya adalah otoriter. Ketiga, Pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari Pemilu. Dalam gelombang ketiga demokratisasi, Pemilu menjadi suatu cara untuk memperlemah dan menghakhiri rezim-rezim otoriter.”*

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 299

<sup>64</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm.3-4



Pemilu pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat 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.

Pemilu sejatinya adalah proses demokratisasi sebuah bangsa. Dengan adanya Pemilu dapat menyalurkan hasrat rakyat untuk memberikan suaranya kepada negaranya sehingga rakyat merasa sudah memberikan partisipasinya dalam bidang politik dan bernegara serta memberikan ruang gerak bagi pemerintah dan penguasa agar tidak dicap (diberi *label* otoriter).

## **2. Konsep Pemilu**

Pemilihan umum adalah pasar politik tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta pemilihan umum (partai politik/perorangan) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye, propaganda, iklan politik melalui media massa cetak, audio (radio) maupun audio visual (televisi) serta media lainnya seperti spanduk, pamflet, selebaran bahkan komunikasi antar pribadi yang berbentuk *face to face* (tatap muka) atau *lobby* yang berisi penyampaian pesan mengenai program, *platform*, azas, ideologi serta janji-janji politik lainnya guna meyakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat menentukan pilihannya terhadap salah satu partai politik/peserta perorangan yang menjadi peserta pemilihan umum untuk mewakilinya dalam badan legislatif maupun eksekutif.

Pemilu merupakan proses pengambilan kebijakan umum, mempunyai makna penting, yaitu merupakan proses terbaik dibanding, misalnya sistem karir atau pengangkatan untuk menentukan pemimpin politik, kemudian memungkinkan pergantian kekuasaan secara berkala dan membuka akses bagi aktor-aktor baru masuk ke dalam arena kekuasaan, dan memungkinkan partisipasi rakyat secara langsung untuk menentukan pemimpin sesuai dengan kehendak mereka. Pemilihan umum adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan atau pencontrengan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat menjadi anggota legislatif, atau menjadi kepala pemerintahan. Fungsi pemilu adalah mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota legislatif atau kepala pemerintahan. Sementara tujuan dari pemilu ada 3 (tiga) sebagai berikut:

- a) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum.
- b) Mekanisme untuk memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada legislatif maupun eksekutif sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
- c) Sarana memobilisasikan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Roert A Dahl<sup>65</sup> memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu Pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:

- a) *Inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam Pemilu.
- b) *Equal Vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama.
- c) *Effective Participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya.
- d) *Enlightened Understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya.
- e) *Final Control of Agenda*, artinya Pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya Pemilu.

---

<sup>65</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta, 2007, hlm. 22.

Pemilu sebagaimana kita pahami merupakan perwujudan dari negara yang menganut sistem demokrasi. Menurut Huntington, menyebut Pemilu sebagai sebuah mekanisme paling tepat, karena dengan Pemilu akan dapat diupayakan perpindahan kekuasaan yang tidak menimbulkan pertumpahan darah. Dengan demikian, setiap pergantian kekuasaan akan terjadi dalam situasi dan kondisi politik yang damai, stabil dan tanpa kekerasan.<sup>66</sup>

Eep Syaepulah Fatah<sup>67</sup> mengatakan bahwa pemilu yang demokratis harus memiliki dua syarat yaitu:

- a) Ada pengakuan terhadap hak pilih universal, semua warga negara, tanpa pengecualian yang bersifat politik dan ideologis, diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu.
- b) Ada keleluasaan untuk membentuk tempat penampungan bagi pluralitas aspirasi masyarakat.

Pemilhan Umum bagi suatu negara demokrasi sangat penting artinya untuk menyalurkan kehendak asasi politiknya, antara lain sebagai berikut:

- a) Untuk mendukung atau mengubah personil legislatif.
- b) Adanya dukungan mayoritas rakyat dalam menentukan kekuasaan eksekutif untuk jangka waktu tertentu.
- c) Rakyat (melalui perwakilan) secara periodic dapat mengoreksi atau mengawasi eksekutif).<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Ferry Kurnia Rizkiansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, IDEA, Bandung, 2007, hlm.

<sup>67</sup> M. Janedjri Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konpress, Jakarta, 2013, hlm.44

<sup>68</sup> Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Erlangga, Jakarta, 2003, hlm.178

Salah satu ciri dari negara demokrasi itu sendiri adalah adanya pelaksanaan suksesi kepemimpinan secara damai yang dilaksanakan secara reguler 5 (lima) tahun sekali. Di Indonesia, pelaksanaan pemilu dilaksanakan 5 tahun sekali baik dalam pemilihan legislatif maupun eksekutif. Ada beberapa Negara di dunia yang melaksanakan pemilu 4 (empat) tahun sekali seperti di Amerika Serikat dan Piliphina.<sup>69</sup> Di Indonesia dikenal dengan sebutan PEMILU (Pemilihan Umum). Keberhasilan penyelenggaraan pemilu telah menjadi parameter tersendiri mengenai baik atau tidaknya praktik demokrasi dalam suatu Negara. Hal ini terkait bahwa demokrasi itu sendiri telah dijadikan salah satu kunci sukses kesejahteraan rakyat meskipun disatu sisi oleh beberapa kalangan tetap menganggap bahwa sistem demokrasi merupakan sistem terburuk dalam suatu Negara yang dinyatakan oleh Plato beberapa abad yang silam.

Deskripsi pemilu yang dilaksanakan pada negara dengan sistem demokratis dapat kita perbandingkan dengan negara yang menggunakan sistem sebaliknya sehingga dapat terlihat diferensiasi antara keduanya, dengan membandingkannya dengan pemilu yang dilaksanakan pada negara dengan sistem tidak demokratis. Menempatkan Pemilu sebagai alat demokrasi berarti memposisikan Pemilu dalam fungsi aslinya sebagai wahana pembentuk pemerintahan yang representif. Pemerintah yang terbentuk hasil dari Pemilu yang demokratis memang bisa disebut *representative government* (pemerintah representatif), karena mencerminkan kehendak rakyat mengenai siapa atau kelompok mana yang diinginkan menjadi pemimpinnya. Kaitan pemilu dan demokrasi lalu

---

<sup>69</sup> M. Iwan Satriawan, *Jurnal Bawaslu: Pengawasan Pemilu oleh Rakyat*, Jakarta, 2016, hlm. 111

diidentifikasi dengan melihat sejauhmana pertarungan antarkelompok politik terekspresikan. Hasil pertarungan itulah yang menghasilkan representasi politik. Jadi, nilai demokrasi sebuah pemilu terutama dinilai dari tingkat kompetisi yang berjalan di dalamnya. Semakin kompetitif sebuah pemilu, semakin demokratis pula lah Pemilu tersebut.<sup>70</sup>

### 3. Asas dan Fungsi Pemilu

Asas-asas dalam Pemilu menurut diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>71</sup>

- a. Berkala, Pemilu dilaksanakan secara teratur sesuai dengan konstitusi dan ketentuan yang diatur oleh negara yang bersangkutan;
- b. Langsung, Pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dalam memilih wakil-wakil yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat dan di pemerintahan;
- c. Umum, Pemilu diikuti oleh setiap orang yang sudah memenuhi syarat;
- d. Bebas, Ketika memberikan suara, pemilih tidak mendapat tekanan dari pihak manapun yang memungkinkan dia memberikan suara tidak sesuai dengan hati nuraninya;
- e. Rahasia, Kerahasiaan pemberi suara atas calon atau organisasi/ parpol peserta Pemilu yang dipilihnya tidak akan diketahui oleh siapapun, termasuk panitia pemungutan suara;
- f. Jujur, Tidak diperbolehkan terjadi kecurangan-kecurangan dalam Pemilu, baik oleh penyelenggara yang memanipulasikan suara-suara untuk kepentingan parpol/organisasi tertentu maupun para peserta Pemilu;
- g. Adil, Perlakuan yang sama akan didapat oleh penyelenggaraan dan peserta setiap diadakannya Pemilu.

---

<sup>70</sup> Ferry Kurnia Rizkiansyah, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>71</sup> Pito, *Op. Cit.*, hlm. 311-312

Andrew Haywood<sup>72</sup> merumuskan fungsi Pemilu dalam dua perspektif:

a) Perspektif *bottom-up*;

Pemilu dalam perspektif ini dilihat sebagai sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggung jawab dan ditekan untuk mengantarkan bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik. Termasuk dalam perspektif *bottom-up* diantaranya adalah fungsi Pemilu sebagai rekrutmen politisi dan membentuk pemerintahan.

b) Perspektif *top-down*.

Pemilu dilihat sebagai sarana elit melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tanpa gerak/diam (*quiescent*), dapat ditundukkan (*malleable*) dan pada akhirnya dapat diperintah (*governable*). Pemilu juga menjadi sarana dimana elit dapat memanipulasi dan mengontrol massa. Termasuk dalam perspektif *top-down* fungsi Pemilu adalah sebagai memberikan legitimasi kekuasaan.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa, selain kedua perspektif di atas yang bersifat vertikal, terdapat juga fungsi Pemilu lainnya yang bersifat horizontal. Kedua fungsi tersebut yakni pertama sebagai arena pengelolaan konflik kepentingan dan kedua sebagai sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial. Slogan asas Pemilu pada masa Orde Baru disingkat menjadi Luber, setelah bergulirnya Orde Reformasi ditambahkan kata dibelakangnya dengan Jurdil. Pelaksanaan asas Luber dan Jurdil ini tidak bisa langsung kita berikan pada saat Pemilu berlangsung.

---

<sup>72</sup> Pamungkas, *Op.Cit.*, hlm.4-5

#### 4. Sistem Pemilihan Umum

Dikebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu sendiri. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.<sup>73</sup>

Di banyak negara Dunia Ketiga beberapa kebebasan seperti yang dikenal di dunia Barat kurang diindahkan atau sekurang-kurangnya diberi tafsiran yang berbeda. Dalam situasi semacam ini, setiap analisis mengenai hasil pemilihan umum harus memperhitungkan faktor kekurangbebasan itu serta kemungkinan adanya faktor mobilisasi yang sedikit banyak mengandung unsur paksaan.<sup>74</sup>

Ilmu politik mengenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

- a. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut sistem distrik).
- b. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Miriam Budiardjo, 2007, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.461.

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm.461.

<sup>75</sup> Jean Blondel, "Electoral Systems and the Influence of Electoral System or Party Systems" dalam *An Introduction to Comparative Government* (London: Weindenfield and Nicholson, 1969), hlm.177-206. Lihat juga Maurice Duverger, *Political Partice* (London: Methuen and Co. Ltd., 1954), hlm.45-59. Dan Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, hlm.246.

Sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dalam sistem proposional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*). Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.<sup>76</sup>

#### **a. Keuntungan dan Kelemahan Kedua Distrik**

Keuntungan Sistem Distrik:

- 1) Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama, sekurang-kurangnya menjelang pemilihan umum, antara lain melalui *stembus accord*.
- 2) Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat dibendung; malahan sistem ini bisa mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan. Maurice Duverger<sup>77</sup> berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika, sistem ini telah menunjang bertahannya sistem dwi-partai.
- 3) Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya, sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Dengan demikian si wakil akan lebih cenderung memperjuangkan kepentingan

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm.462

<sup>77</sup> Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co, 1954), hlm.207



distriknya. Lagi pula kedudukannya terhadap pimpinan partainya akan lebih independen, karena faktor kepribadian seseorang merupakan faktor penting dalam kemenangannya dan kemenangan partai. Sekalipun demikian, ia tidak lepas sama sekali dari disiplin partai, sebab dukungan dan fasilitas partai diperlukannya baik untuk nominasi maupun kampanye.

- 4) Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas. Dengan demikian partai pemenang sedikit banyak dapat mengendalikan parlemen.
- 5) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain. Hal ini mendukung stabilitas nasional.
- 6) Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

#### Kelemahan Sistem Distrik:

- 1) Sistem ini kurang memerhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan-golongan ini terpecah dalam berbagai distrik.
- 2) Sistem ini kurang representative, dalam artian bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, atau terbuang sia-sia. Dan jika banyak partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil terhadap partai dan golongan yang dirugikan.

- 3) Sistem distrik dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural karena terbagi dalam kelompok etnis, religious, dan *tribal*, sehingga menimbulkan anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini.<sup>78</sup>
- 4) Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memerhatikan kepentingan distrik serta arga distriknya, daripada kepentingan nasional.

#### Keuntungan Sistem Proporsional:

- 1) Sistem proporsional dianggap representative, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum.
- 2) Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen, tanpa suara yang hilang atau *wasted*. Akibatnya, semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecil pun, memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Rasa keadilan (*sense of justice*) masyarakat banyak terpenuhi.

---

<sup>78</sup> Vernon Bogdanor, ed., *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* (Oxford: Blackwell Publisher, 1991) hlm.195

#### Kelemahan Sistem Proporsional:

- 1) Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya, cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya dianggap berakibat menambah jumlah partai.<sup>79</sup>
- 2) Sistem mempermudah fragmentasi partai, jika timbul konflik dalam suatu partai, anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru, dengan perhitungan bahwa ada peluang bagi partai baru itu untuk memperoleh beberapa kursi dalam parlemen melalui pemilihan umum. Jadi, kurang menggalang kekompakan dalam tubuh partai.
- 3) Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui Sistem Daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon.
- 4) Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya. Pertama, karena wilayahnya lebih besar (bisa sebesar Provinsi), sehingga sukar untuk dikenal orang banyak. Kedua, karena peran partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Dengan demikian si wakil akan lebih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai serta masalah-masalah umum ketimbang kepentingan distrik serta warganya.
- 5) Karena banyaknya partai yang bersaing, sulit bagi suatu partai untuk meraih mayoritas (50% + satu) dalam parlemen, yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan. Partai yang terbesar terpaksa berkoalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas. Koalisi semacam ini jika diselenggarakan

---

<sup>79</sup> Rod Hague et al., *Comparative Government and Politics*, ed. Ke-4 (London: MacMillan Press: 1998), hlm.105

dalam parlementer sering tidak lama umurnya, dan hal ini tidak membina stabilitas politik. Dalam sistem presidensial perubahan dalam komposisi di parlemen tidak terlalu memengaruhi masa jabatan eksekutif. Di Amerika bisa saja *congress* mengalami perubahan dalam komposisinya, sehingga misalnya badan itu dikuasai oleh Partai demokrat, tetapi presiden serta kabinetnya dari Partai Republik tetap bertahan selama empat tahun.

## **b. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia**

Sejak kemerdekaan sampai 2004 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan sembilan kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1997, 1999, dan 2004. Dari pengalaman sebanyak itu, pemilihan 1955 dan 2004 mempunyai kekhususan atau keistimewaan disbanding dengan pemilu yang lain.

Semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam situasi yang *vacuum*, melainkan berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum itu sendiri. Dari pemilihan umum tersebut juga dapat diketahui adanya upaya untuk mencari sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia.

### **a. Sistem Pemilihan Umum Tahun 1955**

Pada pemilu tahun 1955 di Indonesia menggunakan Sistem Proporsional. Jumlah anggota DPR ditetapkan berdasarkan imbang jumlah penduduk. Tiap 300.000 penduduk diwakili 1 anggota DPR. Menggunakan Stelsel Daftar Mengikat dan Stelsel Daftar Bebas. Pemilih dapat memberikan suaranya kepada calon yang ada di dalam daftar (ini merupakan ciri dari sistem distrik) dan bisa juga diberikan kepada partai. Suara yang diberikan kepada calon akan

diperhitungkan sebagai perolehan suara calon yang bersangkutan, sedangkan yang diberikan kepada partai, oleh partai akan diberikan kepada calon sesuai nomor urut. Seseorang secara perorangan, tanpa melalui partai, juga dapat menjadi peserta pemilihan umum.

Calon yang terpilih adalah yang memperoleh suara sesuai BPPD ( Bilangan Pembagi Pemilih Daftar). Apabila tidak ada calon yang memperoleh suara sesuai BPPD, suara yang diberikan kepada partai akan menentukan. Calon dengan nomor urut teratas akan diberi oleh suara partai, namun prioritas diberikan kepada calon yang memperoleh suara melampaui setengah BPPD. Kursi yang tidak habis dalam pembagian di daerah pemilihan akan dibagi di tingkat pusat dengan menjumlahkan sisa-sisa suara dari daerah-daerah pemilihan yang tidak terkonversi menjadi kursi.

#### b. Sistem Pemilihan Umum Tahun 1971-1999

Sistem pemilihan umum yang digunakan adalah Sistem Proporsional dengan Stelsel Daftar Tertutup. Pemilih memberikan suara hanya kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas. Suara akan diberikan kepada urutan berikutnya bila calon dengan nomor urut teratas sudah kebagian suara cukup untuk kuota 1 kursi. Untuk pemilihan anggota DPR Daerah, pemilihannya adalah wilayah Provinsi; sedangkan untuk DPRD I, daerah pemilihannya adalah satu provinsi yang bersangkutan; dan untuk DPRD II daerah pemilihannya wilayah Dati II yang bersangkutan. Namun ada sedikit warna sistem distrik didalamnya, karena setiap kabupaten diberi jatah 1 kursi anggota DPR

untuk mewakili daerah tersebut. Pada pemilihan umum tahun-tahun ini setiap anggota DPR mewakili 400.000 penduduk.

c. Sistem Pemilihan Umum Tahun 2004

Ada lembaga baru di dalam lembaga legislatif, yaitu DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Untuk pemilihan umum anggota DPD digunakan sistem distrik tetapi dengan wakil banyak (4 kursi untuk setiap provinsi). Daerah pemilihannya adalah wilayah provinsi. Pesertanya adalah individu. Karena setiap provinsi atau daerah pemilihan mempunyai jatah 4 kursi, dan suara dari kontestan yang kalah tidak bisa dipindahkan atau dialihkan (*non transferable vote*) maka sistem yang digunakan disini dapat disebut sistem distrik dengan wakil banyak (*block vote*).

Pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka, sehingga pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih. Dalam hal ini pemilih memberikan suaranya kepada partai, calon yang berada pada urutan teratas mempunyai peluang besar untuk terpilih karena suara pemilih yang diberikan kepada partai menjadi hak calon yang berada di urutan teratas. Jadi, ada kemiripan sistem yang digunakan dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD pada pemilihan umum 2004 dengan pemilihan umum 1955. Bedanya, pada pemilihan umum 1955 ada prioritas untuk memberikan suara partai kepada calon yang memperoleh suara lebih dari setengah BPPD.

Ada warna sistem distrik dalam perhitungan perolehan kursi DPR dan DPRD pada pemilihan umum 2004, yaitu suara perolehan suatu partai di sebuah daerah pemilihan yang tidak cukup untuk satu BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) tidak bisa ditambahkan ke perolehan partai di daerah pemilihan lain, misalnya, untuk ditambahkan agar cukup untuk satu kursi. Ini adalah ciri sistem distrik, bukan sistem proporsional.

Ada upaya untuk kembali menyederhanakan atau mengurangi jumlah partai melalui cara yang bukan paksaan. Hal ini tampak pada prosedur seleksi partai-partai yang akan menjadi peserta pemilihan umum. Ada sejumlah syarat, baik administratif maupun substansial, yang harus dipenuhi oleh setiap partai untuk bisa menjadi peserta pemilihan umum, antara lain ditentukannya *electoral threshold* dengan memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi anggota badan legislative pusat, memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi di seluruh Indonesia; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar disetengah jumlah kabupaten/kota Indonesia. Untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau 5% dari perolehan suara yang sah secara nasional.

## 5. Tujuan dan Kualitas Pemilu

Pemilu dikatakan demokratis apabila memiliki makna. Istilah bermakna bagi Axel Hadenius<sup>80</sup> merujuk pada tiga kriteria yaitu keterbukaan, ketepatan dana dan keefektifan Pemilu. Lebih lanjut dijelaskannya bahwa partisipasi politik yang bermakna dari rakyat demi tujuan legitimasi vertikal dari kekuasaan politik dan akuntabilitas pemegang kekuasaan politik kepada warga negara juga memerlukan tambahan hak-hak politik yang efektif. Masih dalam sumber yang sama, Elklit dan Svensson<sup>81</sup> menambahkan Pemilu hanya akan kompetitif bila secara hukum (*de jure*) tidak menetapkan pembatasan dalam rangka untuk menyingkirkan calon atau kelompok tertentu atas alasan politik.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi agar Pemilu dapat menjadi parameter demokrasi yakni pertama, Pemilu yang demokratis akan memperkuat legitimasi dan kredibilitas pemerintahan hasil Pemilu; kedua, konflik akibat ketidakpuasan hasil Pemilu dapat ditekan karena Pemilu dapat dipertanggungjawabkan secara baik kepada publik; dan ketiga, dalam beberapa kasus dapat meningkatkan partisipasi politik karena apatisme yang disebabkan oleh kecurangan dalam Pemilu dapat dinetralisir.

---

<sup>80</sup> Pito, *Op. Cit.*, hlm. 314

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 314



Daniel Sparingga<sup>82</sup> memberikan empat dari tujuh prinsip pelaksanaan Pemilu yang demokratis antara lain tersedianya kesempatan bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi; memungkinkan setiap pemilih dapat menentukan pilihannya tanpa adanya intimidasi; mampu menyediakan mekanisme dimana partai-partai berkompetisi secara sehat dan *fair*; dan mengadakan Pemilu sebagai sarana damai untuk mengadakan perubahan.

Selanjutnya Robert A. Dahl<sup>83</sup> pada tulisannya berjudul *A Preface to Democratic Theory*, menyebutkan kriteria Pemilu yang demokratis yang diklasifikasikan meliputi kriteria sebelum, selama dan setelah pemilihan. Lebih lengkap Dahl menyampaikan:

*“Sebelum pemilihan (prevoting period), Pemilu yang demokratis adalah (1) Setiap pemilih merasakan seperangkat alternatif, setidaknya satu darinya dianggap sebagai lebih baik dari alternatif yang dijadwalkan, dan dapat memilih alternatif yang disukainya dari yang dijadwalkan ketika pemungutan suara. (2) Semua individu memiliki informasi yang identik tentang alternatif.*

Sementara itu, selama pemilihan (*voting period*), syarat Pemilu yang demokratis meliputi:

*“(1) Setiap anggota organisasi melakukan tindakan yang diasumsikan merupakan ekspresi dari preferensi diantara alternatif yang dijadwalkan, misalnya, pemungutan suara. (2) Dalam tabulasi ekspresi ini (suara), pembobotan ditentukan kepilihan masing-masing individu (3) Alternatif dengan jumlah suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang.*

---

<sup>82</sup> Pito, *Op.Cit.*, hlm. 302

<sup>83</sup> Pamungkas, *Op.Cit.*, hlm. 11

Pada masa setelah pemilihan (*postvoting period*), Pemilu demokratis meliputi syarat:

*"(1) Alternatif (pemimpin politik) dengan jumlah suara terbanyak menggantikan alternatif (pemimpin politik) dengan hasil suara yang lebih sedikit. (2) Keputusan dari penyelenggara pemilihan dilaksanakan."*

Tujuan Pemilu, seperti dikemukakan oleh Ramlan Surbakti<sup>84</sup> antara lain:

1. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum;
2. Sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat yang terpilih melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin;
3. Pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan atau menggalangkan dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintah dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Kualitas dan tujuan Pemilu sebenarnya juga terletak pada terwakilinya atau tidak aspirasi pemilih setelah pemenang pesta demokrasi merengkuh tampuk kepemimpinan. Apakah dalam kurun waktu lima tahun benar-benar terwakili aspirasi rakyat atautkah para pemimpin tersebut mengalami gejala amnesia politik.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 308-309

## E. Penyelenggara Pemilu

Pada Pemilu yang demokratis keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu yang terpercaya adalah sangat penting. International IDEA menjabarkan kredibilitas lembaga penyelenggara Pemilu dapat dijaga apabila memperhatikan sejumlah hal dalam desain dan cara bertindak. Pertama, independen dan tidak-berpihakan. Kedua, efisiensi dan keefektifan. Ketiga, profesionalisme.<sup>85</sup>

Terdapat variasi bagaimana model penyelenggara Pemilu didesain. Peter Harris<sup>86</sup> membagi beberapa model desain kelembagaan penyelenggara Pemilu:

- a) Pendekatan pemerintah; Model ini menempatkan penyelenggara Pemilu dalam kementerian dan berwenang untuk melaksanakan dan mengatur Pemilu dan menggunakan seluruh sumber daya dalam kementerian dan layanan sosial untuk melaksanakan tugasnya itu.
- b) Pendekatan pengawasan atau hukum; Kementerian ditugaskan untuk melaksanakan proses Pemilu tetapi diawasi oleh KPU yang independen yang terdiri dari hakim-hakim yang terpilih.
- c) Pendekatan mandiri; Model ini menempatkan lembaga penyelenggara Pemilu bersifat independen yang secara langsung dipercaya oleh menteri, komite dalam parlemen atau oleh parlemen.
- d) Pendekatan multi-partai. Model ini menempatkan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta Pemilu menugaskan wakil-wakil mereka dalam KPU nasional.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 47-48

<sup>86</sup> *Ibid.* hlm. 50

Khusus di Indonesia saat ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dikenal adanya 3 (tiga) lembaga penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) sebagai lembaga pengadil penyelenggara Pemilu apabila ada pelanggaran kode etik.

## **F. Pengertian Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam Bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, tidak ada kegiatan lain diluar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.<sup>87</sup>

Bahasa yang sederhana, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah diambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan MelekatI*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 17

<sup>88</sup> Rosidy Ero Ha, *Organisasi dan Managemen*, Bandung, 1984, hlm. 126

Pengawasan, bukanlah suatu usaha untuk mencari kesalahan dan usaha yang negatif, tetapi pengawasan harus mempunyai unsur-unsur positif atau membina (konstruktif), yaitu usaha untuk menjaga atau mencegah terjadinya pelanggaran atau terjadinya kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian. Fungsi pengawasan juga untuk menghindari terjadinya penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.<sup>89</sup>

Pengawasan dilakukan oleh badan-badan yang berkompeten dengan pemantauan dan pengamatan terhadap pekerjaan serta hasil kerja. Memantau dan mengamati tingkat efektivitas dan bukan untuk mencari kesalahan. Tetapi mendeteksi dan mengecek apakah kegiatan yang sedang atau sudah dilakukan, telah mencapai hasil yang sesuai dengan yang direncanakan semula, atau sekurang-kurangnya tidak menyimpang dari apa yang telah digariskan. Berbagai kebijaksanaan harus diantisipasi agar tidak melanggar aturan hukum, begitu juga moral yang berlaku.<sup>90</sup> Agar pengawasan berlangsung sesuai dengan apa yang diharapkan maka perlu memperhatikan seperti yang diringkas dari buku filsafat administrasi milik Sondang P Siagian sebagai berikut:<sup>91</sup>

- 1) Pengawasan harus bersifat fact finding dalam arti bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan. Terpaut dengan tugas tentunya adanya faktor-faktor lain seperti biaya, tenaga kerja, sistem, dan prosedur kerja dan lain sebagainya.
- 2) Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan.
- 3) Pengawasan diarahkan pada masa sekarang yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan pada kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilakukan.

---

<sup>89</sup>Zulkarnain Ridlwan, *Model Pengawasan Pemilikada Berbasis Pelibatan Masyarakat*, dalam: Jurnal Konstitusi, Vol III No. 1.Juni 2011, Jakarta, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>90</sup> Syafiie IK, 2006, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: PT Rineka Cipta, hlm. 64

<sup>91</sup> Sondang P Siagian, 2008, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 84

- 4) Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi, pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- 5) Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien.
- 6) Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menentukan siapa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menentukan apa yang tidak betul.

### **G. Pengawasan Pemilu**

Istilah pengawasan dalam Bahasa Indonesia berasal dari kata “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, tidak ada kegiatan lain diluar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.<sup>92</sup>

Bahasa yang sederhana, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah diambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.<sup>93</sup> Menurut Sarwoto, “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.”<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Victor M. Situmorang dan Jusup Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta: 1993, hlm. 17

<sup>93</sup> Ero Ha., Rosidy, *Organisasi dan Manajemen*. Alumni, Bandung: 1984, hlm. 126

<sup>94</sup> Victor M. Situmorang. *Organisasi dan Manajemen, Op.Cit.*, hlm.18

Mengutip pendapat S.P. Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan yakni “Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”<sup>95</sup>

Definisi pengawasan lain yang berbeda dengan kedua definisi pengawasan tersebut diberikan oleh Soekarno K yakni “Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.”<sup>96</sup>

Menurut Soemardjo, “Pengawasan adalah suatu bentuk pengamatan yang pada umumnya dilakukan secara menyeluruh, dengan jalan mengadakan perbandingan antara yang dikonstatir dan yang seharusnya dilaksanakan atau terjadi.”<sup>97</sup>

Meminjam perkataan Duncan (1975), pengawasan merupakan merupakan “*The act of determining wheter or not plans have been accomplished.*” Artinya, pengawasan harus dilaksanakan sebaik-baiknya agar tujuan dapat tercapai.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm.20

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm.20

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm.20

<sup>98</sup> Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Murai Kencana, Jakarta, hlm.76

Menurut Newman, ditemukan banyak batasan pengertian mengenai pengawasan, “*Control is assurance that the performance conform to plan.*” Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Menurut George R. Terry mengatakan bahwa “Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.” Kemudian Herry Fayol mengatakan bahwa “Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan.”<sup>99</sup>

Merujuk pada pengertian-pengertian yang telah diuraikan di atas, pengawasan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kegiatan mengamati, mengumpulkan data/informasi, memeriksa, mengkaji, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>99</sup> Victor M. Sitomorang dan Jusup Juhir, *Op.Cit.*, hlm.20



## H. Pengawas Pemilu

Keberadaan Lembaga pengawas Pemilu menjadi ciri khas Indonesia. Negara-negara yang berpengalaman menyelenggarakan Pemilu yang demokratis, tidak memiliki lembaga pengawas. Pengawasan pemilu di negara-negara lain dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menjadi *event organizer* sekaligus pengawas pemilu. Bahkan di sejumlah negara, KPU diberikan "power" *quasiyudisial* sehingga dapat memutus pelanggaran pemilu.<sup>100</sup>

Termasuk penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 (yang kerap dianggap paling demokratis sepanjang Pemilu di Indonesia) tidak memakai Lembaga Pengawas Pemilu. Namun, pihak-pihak yang merancang peraturan tentang Pengawas Pemilu melihat adanya posisi yang strategis dalam upaya menegakkan Pemilu yang Luber Jurdil. Keberadaan Lembaga Pengawas Pemilu di Indonesia dimulai sejak diberlakukannya UU Nomor 2 tahun 1980 tentang Perubahan UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan Rakyat/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 4 tahun 1975.<sup>101</sup>

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak pemilu pada pemilu 1982 dilatar belakangi oleh oleh protes-protes atas banyaknya

---

<sup>100</sup>Harun Husein, *Pemilu Indonesia; Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Perludem, Jakarta: 2014, hlm.600

<sup>101</sup>*Ibid.*, hlm. 601

pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada pemilu 1977. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih massif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya munculnya gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).<sup>102</sup>

Era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itu dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Disisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup>Sumber Wikipedia, *Badan Pengawas Pemil*. Diakses pada 21 November 2017, [http://id.m.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengawas\\_Pemilihan\\_Umum](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum)

<sup>103</sup>*Ibid.*

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. 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). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Panitia Pengawas Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa.<sup>104</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen Pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.*

Dinamika kelembagaan Pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu ditingkat provinsi dengan nama Badan pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu, pada konteks kewenangan sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.<sup>106</sup>

Kemudian Pemerintah memperbaharui undang-undang pemilu dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, ada penguatan kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga pengawas pemilu. Salah satu penguatannya yaitu temuan Bawaslu tidak lagi berupa rekomendasi, tetapi sudah menjadi putusan, Bawaslu sekarang memiliki kewenangan memutus pelanggaran administrasi sehingga temuan pengawas pemilu tidak hanya bersifat rekomendasi tetapi bersifat putusan/keputusan yang harus dilaksanakan oleh para pihak, Bawaslu juga diberikan mandat dasar berupa pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Selain itu masih banyak sekali penguatan kewenangan-kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Sumber Bawaslu, *Sejarah Pengawasan Pemilu*, diakses pada tanggal 1 Desember 2017, [www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id)

<sup>107</sup> Lihat Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum

## 1. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Menurut UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 ayat (17) dinyatakan bahwa Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bawaslu memiliki perangkat organisasi antara lain Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) berada di wilayah desa/kelurahan atau sebutan lainnya serta Pengawas Pemilu Luar Negeri (PPLN) yang bertugas di negara lain.

Upaya yang dilakukan Bawaslu sebenarnya tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh pengamat/pemantau Pemilu atau bahkan masyarakat biasa, yakni sama-sama mengkritik, menghimbau ataupun memberikan protes apabila terdapat hal-hal yang diduga akan melanggar ketentuan undang-undang. Namun yang membedakan adalah pengawas Pemilu menjadi satu-satunya lembaga yang berhak menerima laporan dari masyarakat, melakukan kajian terhadap dugaan pelanggaran tersebut serta meneruskannya kepada pihak-pihak yang terkait (KPU, Kepolisian atau DKPP).

Tugas Bawaslu (Pasal 93 UU No. 7/2017):

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu;
- c. Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu seperti perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu, perencanaan pengadaan logistik oleh KPU, dan sosialisasi penyelenggaraan pemilu;
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu;
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas Tentara Nasional Indonesia, netralitas anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;

- g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan
- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP;
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu;
- j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip;
- k. Mengevaluasi pengawasan pemilu; dan
- l. Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU.

Kewenangan Bawaslu (Pasal 95 UU No. 7/2017):

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu;
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparat sipil negara, netralitas anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f. 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;
- g. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan; dan
- h. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
- i. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN.

## 2. Badan Pengawas Pemilu Provinsi

Badan Pengawas Pemilu Provinsi merupakan badan pengawas pemilu yang berkedudukan di tingkat Provinsi yang selanjutnya disebut Bawaslu provinsi. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Bawaslu Provinsi adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Provinsi.<sup>108</sup>

Sebelumnya Bawaslu Provinsi berbentuk kepanitian (*ad hoc*) dalam status kelembagaannya, baru kemudian melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 status kelembagaan pengawas pemilu tingkat Provinsi ini ditingkatkan menjadi sebuah badan (bersifat tetap) dengan nama Bawaslu Provinsi.

Tugas Bawaslu Provinsi (Pasal 97 UU No. 7/2017):

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah provinsi terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu;
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi;
- c. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah provinsi;
- d. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye;
- e. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah provinsi;
- f. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip;
- g. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi; dan
- h. Mengevaluasi pengawasan pemilu di wilayah provinsi.

---

<sup>108</sup> Lihat Pasal 1 ayat (18) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Kewenangan Bawaslu Provinsi (Pasal 99 UU No. 7/2017):

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;
- b. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah provinsi serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang berwenang;
- c. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu di wilayah provinsi;
- d. Merekomendasikan hasil pengawasan di wilayah provinsi terhadap pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye;
- e. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapat pertimbangan Bawaslu apabila Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya; dan
- f. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak yang berkaitan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu di wilayah provinsi;
- g. Mengoreksi rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Bawaslu Kabupaten/Kota**

Menurut Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota merupakan pengawas pemilu yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Badan Pengawas Pemilu Kabupaten yang selanjutnya disingkat Bawaslu Kabupaten/Kota, Bawaslu dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota.

Tugas Panwaslu Kabupaten/Kota (Pasal 101 UU No. 7/2017):

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu;
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota;



- c. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kabupaten/kota;
- d. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye;
- e. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kabupaten/kota;
- f. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip;
- g. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota; dan
- h. Mengevaluasi pengawasan pemilu di wilayah kabupaten/kota.

Kewenangan Panwalu Kabupaten/Kota (Pasal 103 UU No. 7/2017):

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;
- b. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang berwenang;
- c. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- d. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye;
- e. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya;
- f. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota; dan
- g. Membentuk Panwaslu Kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi.

#### **4. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (20) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan merupakan pengawas pemilu yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang selanjutnya disingkat Panwaslu Kecamatan, adalah panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan atau dengan nama lain.

Tugas Panwaslu Kecamatan (Pasal 105 UU No. 7/2017):

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kecamatan terhadap pelanggaran pemilu;
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan;
- c. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kecamatan;
- d. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye di wilayah kecamatan;
- e. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kecamatan;
- f. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip;
- g. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan; dan
- h. Mengevaluasi pengawasan pemilu di wilayah kecamatan.

Kewenangan Panwaslu Kecamatan (Pasal 106 UU No. 7/2017):

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;
- b. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah kecamatan serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang berwenang;
- c. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kecamatan terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye;
- d. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu kelurahan/desa setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kelurahan/Desa berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya;

- e. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu di wilayah kecamatan; dan
- f. Membentuk Panwaslu Kelurahan/Desa dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kelurahan/Desa dengan memperhatikan masukan Bawaslu Kabupaten/Kota; dan
- g. Mengangkat dan memberhentikan Pengawas TPS, dengan memperhatikan masukan Panwaslu Kelurahan/Desa.

## **5. Panwaslu Kelurahan/Desa**

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa yang selanjutnya disingkat Panwaslu Kelurahan/Desa, adalah petugas yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di desa atau nama lain/kelurahan.

Tugas Panwaslu Kelurahan/Desa (Pasal 108 UU No. 7/2017):

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kelurahan/desa terhadap pelanggaran pemilu;
- b. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kelurahan/desa;
- c. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye di wilayah kelurahan/desa;
- d. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kabupaten/kota;
- e. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip;
- f. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kelurahan/desa; dan
- g. Mengevaluasi pengawasan pemilu di wilayah kelurahan/desa.

Kewenangan Panwaslu Kelurahan/Desa (Pasal 109 UU No. 7/2017):

- a. Menerima dan menyampaikan laporan mengenai dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu kepada Panwaslu Kecamatan; dan
- b. Membantu meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu;

## **6. Pengawas Pemilu Luar Negeri**

Menurut Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pengawas Luar Negeri adalah petugas yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di luar negeri.

Tugas Pengawas Luar Negeri (Pasal 111 UU No. 7/2017):

- a. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di luar negeri;
- b. Mencegah terjadinya praktik politik uang di luar negeri;
- c. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye di wilayah luar negeri;
- h. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip; dan
- d. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah luar negeri.

Kewenangan Pengawas Luar Negeri (Pasal 112 UU No. 7/2017):

- a. Menerima dan menyampaikan laporan mengenai dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu kepada Bawaslu;
- b. Membantu meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu;
- c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada PPLN dan KPSLN untuk ditindaklanjuti;
- d. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di luar negeri serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang berwenang;
- e. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu; dan
- f. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian secara hukum itu adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya. Penelitian merupakan suatu sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan baik secara teoritis maupun praktis.

Penelitian merupakan suatu bagian pokok dari ilmu pengetahuan, yang bertujuan untuk lebih mengetahui dan lebih memperdalam segala segi kehidupan. Betapa besar manfaat dan kegunaan penelitian, kiranya sulit untuk disangkal, oleh karena dengan penelitian itulah manusia mencari kebenaran daripada pergaulan

hidup ini, yang ditentukan oleh manusia, lingkungan sosial dan lingkungan alam.<sup>109</sup>

### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian berdasarkan sejarah hukum dan perbandingan hukum. Berdasarkan tujuannya, penelitian ini menggunakan penelitian hukum deskriptif yaitu memaparkan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada saat tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>110</sup>

### **B. Tipe Penelitian**

Penulisan ini, penulis menggunakan tipe penelitian kajian komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang menggambarkan secara menyeluruh mengenai fakta dan permasalahan yang berhubungan dengan objek yang diteliti dengan memberatkan kepada penjelasan secara lebih mendalam mengenai peraturan perundang-perundangan yang berkaitan dengan penulisan.

---

<sup>109</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008), hal. 3

<sup>110</sup> Prof. Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, hlm 50

### **C. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif analitis dengan menggunakan tinjauan hukum (yuridis) dimana pendekatan ini melakukan pembahasan secara intensif dilakukan melalui proses analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, norma hukum Indonesia dan doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

### **D. Sumber Bahan**

Adapun data dan sumber data yang digunakan dalam penulisan ini meliputi:

#### **1. Bahan Primer**

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat seperti sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Pemilu.
- 4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum.
- 5) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- 6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penulisan ini.

## **2. Bahan Sekunder**

Bahan hukum sekunder bahan, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatur-literatur mengenai penelitian ini, meliputi buku-buku ilmu hukum, hasil karya dari kalangan hukum dan lainnya yang berupa penelusuran internet, jurnal, dan surat kabar.

## **3. Bahan Tersier**

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia yang relevan dengan penelitian ini.

## **E. Pengumpulan Data**

Penulis melakukan pengumpulan bahan kepustakaan dan bahan sekunder lainnya untuk diteliti dan kemudian dijadikan pedoman dalam penulisan, dimana bahan kepustakaan tersebut memuat semua hal yang berkaitan erat dengan apa yang akan diteliti penulis, dan akan ditemukan suatu permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini.

## **F. Pengolahan Data**

Data yang telah didapatkan, akan diolah melalui pengolahan data dengan tahap-tahap berikut ini:



### **1. Pemeriksaan data (*editing*)**

Pembenaran apakah data yang terkumpul melalui studi pustaka, dokumen, wawancara, dan kuisioner sudah dianggap lengkap, relevan, jelas, tidak berlebihan, tanpa kesalahan.

### **2. Penandaan Data (*coding*)**

Pemberian tanda pada data yang sudah diperoleh, baik berupa penomoran ataupun penggunaan tanda atau simbol atau kata tertentu yang menunjukkan golongan/kelompok/ klasifikasi data menurut jenis dan sumbernya, dengan tujuan untuk menyajikan data secara sempurna, memudahkan rekonstruksi serta analisis data, dalam hal ini penulis menggunakan catatan kaki (*footnote*).

### **3. Penyusunan/Sistematiasi Data (*constructing/systematizing*)**

Sistematiasi data yaitu penyusunan data secara teratur berdasarkan rumusan masalah sehingga dalam data tersebut dapat dianalisa menurut susunan yang benar dan tepat.

### **4. Rekonstruksi Data (*reconstructing*)**

Menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan.

### **5. Penarikan Kesimpulan**

Penarikan kesimpulan yaitu langkah lanjutan setelah data tersusun secara sistematis, kemudian dilanjutkan dengan penarikan suatu kesimpulan yang bersifat umum dari data yang bersifat khusus.

## **G. Analisis Data**

Analisis data dilakukan secara normatif kualitatif, komprehensif, dan lengkap yaitu dengan pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin, dan pasal-pasal di dalam peraturan perundang-undangan terpenting yang relevan dengan permasalahan. Kemudian membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan klasifikasi tertentu sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula dan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis data, selanjutnya data diseleksi dan diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif analitis, sehingga selain menggambarkan dan mengungkapkan dasar hukumnya, juga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang diteliti.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis tentang “Eksistensi Badan Pengawas Pemilu di Indonesia”, maka dapat disimpulkan bahwa:

Sejak lahirnya lembaga Bawaslu 1980-an hingga sekarang, eksistensi lembaga pengawas pemilu banyak mengalami perubahan menuju penguatan Bawaslu baik dari kelembagaannya maupun dari kewenangannya. Hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, salah satunya kewenangan eksekutorial, penguatan paling konkret atas eksistensi Bawaslu sebagai badan pemutus yang sejak lama diminta dan bisa dikatakan bahwa Bawaslu merupakan lembaga setengah peradilan. Namun, penguatan kewenangan saja tidak cukup. Kewenangan baru ini harus diperkuat dengan kemampuan pengusutan dan pengkajian perkara oleh Bawaslu dan akses pada lembaga lain yang mampu menelusuri pelanggaran pemilu.

## **B. Saran**

Dengan adanya penguatan-penguatan status kelembagaan dan kewenangan Bawaslu dalam melaksanakan tugasnya sebagai lembaga pengawas pemilu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang telah disahkan memuat terobosan penguatan Bawaslu dalam penegakkan hukum pemilu, kewenangan kuat yang paling mencolok adalah menindak dan memutus pelanggaran administrasi, Bawaslu hingga tingkat kabupaten/kota berwenang mengeluarkan putusan terhadap pelanggaran administrasi. Bawaslu bisa disebut sebagai lembaga setengah peradilan. Adanya penguatan-penguatan yang diberikan kepada Bawaslu, seluruh jajaran Pengawas Pemilu sampai ke tingkat paling bawah harus dapat mengimplementasikan penegakan hukum pemilu dengan baik dan efektif, sehingga akan terwujud pemilu yang tertib dan demokratis.

## DAFTAR PUSAKA

### **Buku-Buku:**

- Abdullah, Rozali, 2009, *Mewujudkan Pemilu yang lebih berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Aholiab, Watloly, 2001, *Tanggung Jawab Pendidikan Mempertimbangkan Epistemology secara cultural*, Kanisius, Yogyakarta.
- Andrianus Pito, Toni dkk..2013. *Mengenal Teori-teori Politik*. Nuansa Cendekia. Bandung.
- Arifin, Firmansyah, *et all*, *Lembaga Negara dan Sengketa Antar Lembaga Negar*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan MK RI, Jakarta, 2005.
- Aritonang, Baharuddin, *Lembaga Negara Bagian 2*, Majalah Konstitusi No. 97, Maret 2015
- Asshidiqqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika. 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. 2006.
- Bogdanor, Vernon, ed., *The Blackwell Enyclopedia of Political Science*, Blackwell Publisher, Oxford, 1991.
- Budiardjo, Miriam, *Dasari-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

- Collin, P.H., *Dictionary of Law, fourth edition*, Bloomsbury, London, England, 2004.
- Duverger, Maurice, *Political Parties*, Methuen and Co., 1954.
- Efriza. 2012. *Political Explore*. Alfabeta. Bandung.
- Ero.,Ha, Rosidy. 1984. *Organisasi dan Managemen*. Alumni. Bandung.
- Hague, Rod, et al., *Comparative Government and Politics*, edisi ke-4, MacMilan Press, London, 1998.
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Haris, Syamsudin, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor. 1998.
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2012.
- Husein, Harun. 2014. *Pemilu Indonesia; Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Perludem. Jakarta.
- IK, Syafiie, 2006, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Kadir Muhammad, Abdul, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.
- Kurnia Rizkiansyah, Ferry, 2007, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, IDEA, Bandung,.
- M. Gaffar, Janedjri. 2013. *Politik Hukum Pemilu*. Konpress. Jakarta.
- M. Satriawan, Iwan, *Masa Depan Pengisian Anggota Badan Pengawas Pemilu di Indonesia dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen*, Rajawali Press, Jakarta.
- M. Satriawan, Iwan, *Benang Kusut Makna Kedaulatan Rakyat*, Lampung Post 3 Oktober 2014
- M. Sitomorang, Victor, dan Jusup Juhir. 1993. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Nazmi, Didi, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya.
- P Siagian, Sondang, 2008, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara.

- Pamungkas, Sigit. 2009. *Perihal Pemilu*. Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Poerbopranoto, Koencoro, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco.
- Priyono, AE dan Usman Hamid. 2014. *Merancang Arah Baru Demokrasi (Indonesia Pasca-Reformasi)*. Jakarta: KPG.
- R. Saragih, Bintan. 1987. *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*. Gaya Media Pratama. Jakarta.
- Santoso, Topo dan Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Murai Kencana. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Soemantri, Sri, *Prosedur dan Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Sukarna. *Sistem Politik*. Bandung: alumni. 2011.
- Supriyanto, Didik, dkk, *Penguatan Bawaslu (Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014)*. Jakarta. 2014.
- Tauda, Gunawan A., *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Genta Press, Yogyakarta, 2012.
- Wheare, K.C., *Konstitusi-Konstitusi Modern*, penerjemah: Muhammad Hardani, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.

**Undang-Undang:**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

**Jurnal-Jurnal:**

M. Satriawan, Iwan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat (Upaya Pencegahan Pelanggaran Pemilukada)*, dala, Jurnal Bawaslu, Vol 2 Edisi I Tahun 2016, Jakarta, Badan Pengawas Pemilu

Ridlwan, Zulkarnain, *Model Pengawasan Pemilukada Berbasis Pelibatan Masyarakat*, dalam: Jurnal Konstitusi, Vol III No. 1.Juni 2011, Jakarta, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

**Internet:**

[http://id.m.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengawas\\_Pemilihan\\_Umum](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum)

[www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id)