

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemilihan umum merupakan mekanisme utama yang harus dilaksanakan dalam pembentukan penyelenggaraan pemerintahan di negara demokrasi. Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan. Demokrasi dipraktikkan di seluruh dunia dengan cara yang berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Indonesia merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem demokrasi sejak menyatakan kemerdekaan dan kedaulatannya pada tahun 1945.

Kedaulatan rakyat merupakan dasar dari negara demokrasi. Untuk mewujudkan negara demokrasi harus berdasarkan pada kedaulatan rakyat, artinya kekuasaan negara itu dikelola oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Setiap warga negara sama kedudukannya dalam pemerintahan, dimana mereka diberi kebebasan untuk memilih ataupun dipilih. Di Indonesia, hal ini telah diwujudkan dalam bentuk Pemilihan Umum yang salah satunya dilakukan untuk memilih pergantian Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan juga hal-hal lain yang seringkali dikaitkan dengan Demokrasi.

Secara terminologi para ahli memiliki perbedaan dalam pengertian demokrasi diantaranya: Joseph A. Schumeter mengatakan bahwa, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusi untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara

rakyat.<sup>1</sup> Sidney Hook berpendapat bahwa Demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung dan tidak langsung didasarkan kepada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>2</sup>

Hendri B. Mayo menyatakan demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum di tentukan atas dasar mayoritas rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>3</sup> Makna demokrasi dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan sistem demokrasi salah satunya adalah melalui Pemilihan Umum yang melibatkan langsung partisipasi politik seluruh warga negara Indonesia. Partisipasi politik yang dilakukan oleh seluruh warga negara merupakan syarat penting demokrasi. Dengan memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan.<sup>4</sup>

Suatu sistem menganut faham Demokrasi apabila para pemimpin atau wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia, berdasarkan nilai-nilai keadilan dan

---

<sup>1</sup> Georg Sorensen. 2003. **Demokrasi and Demokratization: Processed and Prospects in a Changing Word, Trj. I. Made Krisna, Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah)**, Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm. 15

<sup>2</sup> A. Ubaidillah, et al. 2000. **Pendidikan Kewarganegaraan (civil education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani**, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah. Hlm. 39

<sup>3</sup> Moh. Mahfud.MD. 2003 **Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia**. Jakarta: Rhineka Cipta. Hlm. 19.

<sup>4</sup> Dr. Harjono, S.H., MCL, 2009. **Transformasi Demokrasi**. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta. Hal 5

kejujuran. Yang mana dalam pelaksanaannya para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan semua penduduk yang telah memiliki hak pilih berhak memberikan suaranya dan dijamin oleh negara melalui Undang- Undang yang dijalankan secara adil.<sup>5</sup> Demokrasi saat ini merupakan sistem pemerintahan yang memperhatikan hak-hak yang dimiliki oleh rakyat. Baik hak untuk ikut serta dalam pemerintahan maupun haknya sebagai warga sipil. Dalam demokrasi, rakyat harus diikutsertakan dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan politik, termasuk dalam menentukan seorang pemimpin. Salah satu upaya untuk mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan adalah melalui Pemilihan Umum.

Pemilihan umum dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat dalam penyelenggaraan negara demokrasi. Sistem dan penyelenggaraan pemilihan umum selalu menjadi perhatian utama terhadap Pemerintahan sehingga pedoman dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat diharapkan benar-benar dapat diwujudkan melalui penataan sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum. Pelaksanaan Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara Indonesia yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa *“kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Kedaulatan rakyat adalah amanah

---

<sup>5</sup> Budi Suryadi. 2007. **Sosiologi Politik: Sejarah, Konsep, dan Perkembangan Konsep**, Jogjakarta: IRCiSoD. Hlm. 102

demokrasi yang nyata dan harus diperjuangkan dan diterjemahkan dalam kebijakan publik dan mekanisme politik.<sup>6</sup>

Penyelenggaraan pemilu sangatlah penting bagi negara Indonesia, hal ini disebabkan karena Pemilu merupakan bentuk perwujudan dari Indonesia sebagai negara demokrasi. Pemilu juga merupakan sarana untuk melakukan pergantian pemimpin di Indonesia. Dengan diselenggarakannya pemilihan secara langsung rakyat dapat ikut serta berpartisipasi dalam proses politik.

Tujuan penyelenggaran pemilihan umum itu ada 4 empat, yaitu:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
4. Untuk melaksanakan prinsip hak – hak asasi warga Negara.<sup>7</sup>

Dapat disimpulkan bahwa tujuan Pemilu adalah sarana untuk memilih wakil rakyat, wakil daerah, membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan legitimasi dari rakyat serta memberdayakan warga negara dalam kegiatan politik. Seperti yang diharapkan dari fungsi pemilu sebagai alat demokrasi.

Pemungutan suara adalah bagian penting dari proses pemilu, hal ini dikarenakan akan menghasilkan pemimpin bangsa yang diangkat berdasarkan pilihan

---

<sup>6</sup> Joko J. Prihatmoko. 2005 **Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Pustaka Pelajar**, Yogyakarta. Hlm 130.

<sup>7</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, **Constitutional Reform in the UK**, dalam ibid. Hlm. 418.

masyarakat dari berbagai elemen. Partisipasi politik dalam negara demokrasi merupakan indikator implementasi penyelenggaraan kekuasaan negara tertinggi yang absah oleh rakyat yang dimanifestasikan keterlibatan mereka dalam pesta demokrasi. Semakin tinggi tingkat partisipasi politik mengindikasikan bahwa rakyat mengikuti dan memahami serta melibatkan diri dalam kegiatan kenegaraan. Sebaliknya tingkat partisipasi politik yang rendah pada umumnya mengindikasikan bahwa rakyat kurang menaruh apresiasi atau minat terhadap masalah atau kegiatan kenegaraan. Seiring dengan sikap partisipatif pemilih yang menggunakan hak pilihnya, sikap golongan putih (golput)<sup>8</sup> yang tidak partisipatif dalam menggunakan hak pilihnya dalam pemungutan suara, juga menjadi indikator tingkat keberhasilan pemilu yang demokratis. Unsur penting dalam pelaksanaan demokrasi adalah:

1. Pemilihan umum, pemilu merupakan mekanisme demokrasi untuk memutuskan pergantian pemerintah dimana rakyat dapat menyalurkan aspirasi politiknya secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Pemilu harus dilaksanakan secara teratur serta kompetisi yang terbuka dan sederajat diantara partai-partai politik. Partai politik, selain sebagai struktur kelembagaan politik yang anggotanya bertujuan untuk mendapatkan kekuasaan dan kedudukan politik, partai politik adalah sebuah wadah bagi penampungan aspirasi rakyat, peran tersebut merupakan implemementasi nilai-nilai demokrasi, yaitu keterlibatan masyarakat untuk melakukan control terhadap penyelenggaraan negara, melalui partai politik itulah segala aspirasi rakyat yang beraneka ragam dapat disalurkan

---

<sup>8</sup> Orang-orang yang tidak memberikan hak suaranya dalam pemilihan umum. 2008. Jurnal, Soebagio, **Implikasi Golongan Putih Dalam Perspektif Pembangunan Demokrasi Indonesia**, Tangerang. Hal 4.

secara teratur.<sup>9</sup>

2. Daftar pemilih tetap, daftar pemilih yang disusun KPU berdasarkan data pemilih pada pemilu terakhir yang disandingkan dengan data kependudukan Kemendagri.

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 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah 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>10</sup>

Pengawas Pemilu merupakan Lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengawas Pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan

---

<sup>9</sup> A Ubaidillah, loc.cit, hlm. 53

<sup>10</sup> <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>

tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu. Ditingkat pusat ada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI, ditingkat Provinsi ada Bawaslu Provinsi, dan ditingkat Kabupaten ada Bawaslu Kabupaten sedangkan di tingkat Kecamatan Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Sama dengan KPU, yang di daerah ada KPUD maka untuk pengawasan juga demikian. Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang no 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya, Pengawas Pemilu merupakan lembaga *ad hoc* yaitu Panitia Pengawas Pemilu atau Panwaslu. Tepatnya tahun 1982 Undang-Undang memerintahkan pembentukan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu atau Panwaslak Pemilu, yang melekat pada Lembaga Pemilihan Umum atau LPU.<sup>11</sup>

Pada tahun 2003, Panwaslu dilepaskan dari struktur Komisi Pemilihan Umum atau KPU. Setelah Presiden Joko Widodo melantik Anggota Bawaslu RI pada tanggal 12 April Tahun 2017 Periode 2017-2022 dan Rapat Pleno Bawaslu menetapkan Ketua Bawaslu adalah Abhan. Setelah itu di tingkat Kabupaten/Kota juga ada intrupsi perubahan dari Panwas menjadi Bawaslu. Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 0634/K.Bawaslu/HK.01.01/VII/2018. Tentang Pengangkatan Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota Se-Provinsi Jawa Tengah Masa Jabatan 2018-2023, ditetapkan pada tanggal 14 Agustus 2018 oleh ketua Bawaslu Republik Indonesia Abhan. Perubahan ini merubah bentuk yang sebelumnya *ad hoc* berubah menjadi Badan tetap yang berfungsi untuk Mengawasi Pemilihan Umum.

Kedudukan Bawaslu dalam pelaksanaan Pemilu, sebagai badan tetap dan mandiri

---

<sup>11</sup> <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>

melekat pada kelembagaan pengawas pemilu. Oleh karena itu, kedudukan Bawaslu adalah sejajar dengan KPU. Pada satu sisi meletakkan Bawaslu sejajar dengan KPU yakni lembaga yang bersifat permanen. Wewenang pengawasan penyelenggara Pemilu diberikan kepada Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) dan jajaran dibawahnya dalam hal ini Panitia Pengawas Pemilihan Umum. Pengawasan menjadi salah satu terpenting dalam menentukan berhasil atau tidaknya sebuah pemilu. Pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan Perundang-Undangan.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) pada semua tingkatan memiliki peran penting. Tugas utama Pengawas Pemilu adalah pengawasan pemutakhiran data dan daftar pemilih, pengawasan tahapan verifikasi partai politik, pengawasan tahapan pencalonan calon DPD/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, pengawasan tahapan kampanye, pengawasan tahapan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara, pengawasan tahapan dan subtahapan dana kampanye, pelaksanaan pengawasan pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara, non tahapan pengawasan ASN, non tahapan pengawasan politik uang, non tahapan pengawasan politik SARA.

Asas kedaulatan rakyat yang dikenal sebagai asas demokrasi, dikenal dalam konstitusi banyak Negara. Meskipun demikian, setiap Negara mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri untuk melaksanakan asas tersebut. Sebuah negara yang sistem pemerintahan negara menganut sistem pemerintahan presidensiil.

Di samping perbedaan sistem pemerintahan negara, dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat juga terdapat perbedaan sistem pemilihan umum yang digunakan

sebagai mekanisme demokrasi dalam memilih wakil rakyat, yaitu antara sistem distrik dan sistem proposional. Sebagai sebuah sistem yang di terapkan dalam sistim politik atau sistem Undang Undang Dasar, hingga saat ini belum ada ukuran baku untuk menetapkan bahwa sebuah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemilu proposional lebih demokratis dari pada sistem parlementer presidensial dan sistem pemilu distrik. Perbedaan pelaksanaan asas demokrasi antara Amerika Serikat, Inggris dan Perancis, misalnya tidak akan menyebabkan derajat demokrasi negara-negara tersebut kemudian menjadi berbeda atau dikatakan bahwa sistem Amerika Serikat lebih demokratis dibandingkan Inggris atau Perancis. Sebuah sistem pasti mempunyai kelebihan ataupun ahli melakukan perubahan dalam sistem pelaksanaan asas kedaulatan rakyat.

Dengan adanya rumusan pasal 1 ayat [2] UUD1945 maka perlu dilakukan pengkajian tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD, karena UUD 1945 menjadi hukum tertinggi yang berisikan norma-norma pengaturan Negara. Oleh karenanya status dari UUD adalah sebagai hukum positif. Teori-teori tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat baik yang dikembangkan oleh ilmuwan politik atau pun ahli hukum sangat beragam, dan tidak jarang terdapat pebedaan atau pertentangan antara yang satu dengan yang lain.

Dalam kajian tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam sistem UUD 1945, rujukan pertama adalah hukum positif, yaitu ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Kalau terdapat ketentuan yang perlu penafsiran maka penafsiran tersebut harus bersifat penafsiran yang komprehensif berdasar pada hukum positif yang ada, dalam hal ini adalah UUD 1945 itu sendiri. Penafsiran yang parsial akan

menyebabkan ketidak taatan asas yang dapat menyebabkan hukum yang dilahirkan oleh penafsiran tersebut sangat parsial dan menimbulkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Sementara pelaksanaan asas kedaulatan rakyat itu sendiri bisa dilakukan secara langsung, dan bisa juga melalui lembaga perwakilan.

Dengan memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga lembaga perwakilan.<sup>12</sup>

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kedudukan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimana peranan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui kedudukan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia
2. Untuk mengetahui peranan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penulisan ini yang diharapkan oleh penulis adalah sebagai

---

<sup>12</sup> Dr. Harjono, S.H., MCL, Transformasi Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hal 5

berikut:

1. Teoritis

Kiranya dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai Kedudukan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia serta peranan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia.

2. Praktis

Kiranya dapat menambah wawasan masyarakat umum, mahasiswa, dan menambah referensi bagi partai politik di Indonesia, mengenai Kedudukan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia serta peranan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia.

3. Bagi Peneliti

Sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pemilu**

##### **1. Pengertian pemilihan umum**

Pemilihan umum merupakan salah satu ciri yang harus ada dalam negara demokrasi, maka pemilihan umum merupakan alat penting bagi rakyat dalam kehidupan bernegara, dengan memilih wakil-wakil yang mendominasi roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana terbuka dengan kebebasan berpendapat dan berserikat sesuai dengan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cukup tepat mencerminkan keinginan rakyat dan partisipasinya dalam pesta demokrasi.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, pemilihan umum adalah sarana berdaulat umum untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD secara langsung, terbuka untuk umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Dalam kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum di anggap lambang sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang di selenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 461

Harris G warren berpendapat bahwa, Pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk di kerjakan oleh pemerintah. Dan membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut pendapat A.Sudiharto, Pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.<sup>14</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut, pemilu merupakan cara untuk memilih wakil-wakil untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan, dan penyelenggaraan pemilu harus bebas dalam arti tidak dipengaruhi atau ditekan oleh partai politik manapun. Semakin tinggi derajat kebebasan dalam menyelenggarakan pemilu, maka semakin baik penyelenggaraan pemilu. Sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasannya, semakin buruk pilihannya. Hal ini menunjukkan bahwa semakin banyak orang yang berpartisipasi dalam pemungutan suara, semakin tinggi tingkat demokrasi dalam pemilu.

## **2. Fungsi Pemilihan Umum**

Sebagai kegiatan politik, pemilu harus memiliki fungsi yang saling terkait atau saling bergantung. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah:<sup>15</sup>

### **a. Sebagai Sarana Legitimasi Politik**

Menurut Ginsberg, Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum, keabsahan pemerintahan yang berkuasa

---

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Jakarta, PT Grasindo, 1992, hlm 15

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo. Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis). Yogyakarta; Genta Publishing, 2009. hlm 80

dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

Fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilihan umum. Paling tidak ada tiga alasan kenapa pemilihan umum dapat menjadi suatu legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui pemilihan umum, pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilihan umum pemerintahan dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*Consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi<sup>16</sup>.

#### b. Fungsi Perwakilan Politik

Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta, Rajawali Pers, cetakan ke lima 2004. hlm 68

dalam pemerintahan<sup>17</sup>

c. Pemilihan Umum Sebagai Mekanisme Bagi Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa

Keterkaitan pemilihan umum dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoritis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau non elit yang menggunakan jalur.

Institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu maka melalui pemilihan umum diharapkan bisa berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa secara kompetitif dan demokratis.

d. Sebagai Sarana Pendidikan Politik Bagi Rakyat

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.

### **3. Tujuan Pemilihan Umum**

Pemilu diselenggarakan berdasarkan ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 yang berdasarkan pada pertimbangan bahwa di dalam MK RI yang berdasarkan Pancasila, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR RI. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat secara nyata dalam kehidupan

---

<sup>17</sup> Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Edisi Revisi (Cetakan kedua). Jakarta: ICCE UIN Jakarta hlm 96

berbangsa dan bernegara perlu diselenggarakan pemilu secara demokratis, transparan, jujur dan adil diselenggarakan dengan pemberian dan pemungutan suarasecara langsung, umum, bebas dan rahasia.

Dalam penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk:

- a) Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis
- b) Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas
- c) Menjamin konsistensi pengaturan sitem pemilu
- d) Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pemilu
- e) Mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Pada Tahun 2019 dilaksanakan pemilu untuk memilih Presiden dan wakilnya yang bersamaan dengan pemilihan anggota legislatif DPR, DPD. Pemilu di Indonesia menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

- 1) Langsung artinya sebagai pemilih mempunyai hak memberikan suaranya secara langsung dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara
- 2) Umum artinya pemilu berlaku bagi semua warga negara
- 3) Bebas artinya setiap hak pilih bebas menentukan siapapun yang akan dipilih untuk mengemban aspirasinya tanpa ada paksaan, dan tekanan dari siapapun
- 4) Rahasia artinya pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya
- 5) Jujur artinya semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku
- 6) Adil artinya dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

#### 4. Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, tujuan pemilihan umum adalah untuk memilih wakil-wakil nasional dan daerah, membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan dari rakyat demi terwujudkannya tujuan nasional berdasarkan UUD Tahun 1945. Joeniarto dalam bukunya “Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara” mengatakan bahwa, sistem pemilihan wakil-wakil rakyat dapat dibedakan menjadi dua cara, yaitu:

- a . Pemilihan langsung
- b . Pemilihan tidak langsung atau bertingkat.

Selain sistem yang disebutkan oleh Joeniarto dalam bukunya Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara, Lijphart juga berpendapat bahwa ada beberapa sistem Pemilu<sup>18</sup> antara lain:

- a) Sistem Proportional Representative, yaitu dimana proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut.
- b) Sistem The Singel Transferable Vote, Pemilih diminta untuk memberikan preferensinya kepada beberapa calon yang diajukan dalam wilayahnya, begitu pemilihan selesai, maka penghitungan kuota dilakukan guna menentukan berapa jumlah suara yang dibutuhkan oleh calon untuk mendapatkan kursi.
- c) Sistem Distrik atau Plurality Sistem, wilayah negara dibagi menjadi beberapa distrik pemilihan biasanya atas dasar jumlah penduduk, tetapi tentu saja ada

---

<sup>18</sup> Mexasai Indra, Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung, PT Refika Aditama 2011, hlm 283

variasinya seperti mendasarkan pada daerah administrasi.

## **5. Asas-asas Pemilihan Umum**

Dasar hukum asas-asas pemilihan umum terdapat di dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 memiliki yang harus dipatuhi oleh seluruh warga negara tanpa terkecuali demi terciptanya pemilu yang aman dan kondusif tanpa terjadi adanya pertikaian, permusuhan dan kesalahan<sup>19</sup> .:

### a. Asas Langsung

Yaitu rakyat dapat memilih langsung calon pemimpin yang sesuai dengan pikiran dan hati tanpa bisa diwakili siapapun. Bagi seseorang yang menderita saakit dapat langsung memberikan suaranya dikediamannya dengan pengawasan dari pihak panitia agar kertas yang telah menjadi hak pilihnya tidak diselewengkan atau dibuat curang.

### b. Asas Umum

Dengan kata lain, pemilihan umum berlaku untuk semua orang, tanpa memandang jenis kelamin, pekerjaan, atau status sosial. Pemilu adalah hak semua warga negara, misalnya berusia 17 tahun atau sudah menikah, yang memenuhi syarat kesehatan jasmani dan rohani.

### c. Asas Bebas

Pemilihan umum berlaku bagi semua warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di satu wilayah negara Republik Indonesia atau sedang bertempat

---

<sup>19</sup> Dede Rosyada dkk, Memilih dan Dipilih, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, cetakan ketiga yang disederhanakan, 2005 hlm 40

tinggal di luar negeri. Pemilihan dapat diadakan di negara lain yang sebelumnya telah menjalani prosedur persetujuan formal dari pemerintah nasional dan duta besar. Setiap pemilih berhak untuk mengubah calon pemimpin pilihannya tanpa intimidasi atau paksaan dari orang lain.

d. Asas Rahasia

Memilih calon pemimpin tidak bisa diberitahukan pada orang lain bahkan pada pihak penyelenggara pemilihan umum sekalipun agar tercipta suasana yang tetap aman, tidak memicu keributan dan saling menghina hanya karena berbeda pilihan. Pihak panitia pemilu juga tidak diperbolehkan untuk memberitaukan pilihan orang lain, pilihan diri sendiri, bahkan dilarang bertanya pada pemilih tentang calon pemimpin yang mana yang akan dipilihnya. Asas yang meningkatkan kualitas pemilihan umum<sup>20</sup>. Di era reformasi dan demokrasi yang semakin kritis dan cerdas ini ternyata banyak warga negara yang merasa tidak puas jika asas pemilu hanya berupa langsung, umum, bebas dan rahasia saja, namun harus disematkan asas lain yang dapat meningkatkan kualitas pemilu yang sedang berlangsung.

e. Asas Adil

Semua pemilih mendapatkan hak dan perlakuan yang sama termasuk perlindungan dari adanya ancaman dan kecurangan dari pihak pihak tertentu. Para pemilih yang berusia manula tidak diperbolehkan ditinggalkan begitu saja tanpa pemberitahuan. Dari beberapa kasus yang pernah terjadi ada beberapa oknum dan orang-orang yang tak bertanggung jawab mengendalikan situasi

---

<sup>20</sup> C.S.T. Kansil, Dasar-dasar Ilmu Politik. Yogyakarta: UNY Press. 1986. Hlm 89

tertentu yaitu membiarkan para manula terlambat datang dalam pemilu yang akhirnya mereka kehilangan hak pilihnya karena alasan waktu pemilu telah habis. Perlu diketahui bahwa pemilu memiliki waktu yang telah ditentukan oleh panitia penyelenggara batas waktu akhir memilih<sup>21</sup>. hal ini untuk mempermudah penghitungan suara secara serentak disemua provinsi di indonesia dan yang ada diluar negeri.

f. Asas Jujur

Pemilihan harus jujur dan tanpa syarat, tanpa perwakilan dari keluarga, teman, orang tua, atau melalui perantara lainnya. Saat memberikan suara, KPU harus mengizinkan masyarakat umum untuk ikut serta dalam penghitungan suara. Intinya penghitungan suara harus transparan, komprehensif dan langsung ke masyarakat.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pengawas Pemilihan Umum**

### **1. Sejarah Pengawasan Pemilu**

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>Supriadi, *Etikadan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan ketiga 2010. hlm 67

<sup>22</sup> [www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id): Sejarah Pengawasan Pemilu

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan. Kalaupun ada gesekan, itu terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

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 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif, protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah 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>23</sup>

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama

---

<sup>23</sup> [www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu](http://www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu)

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). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).<sup>24</sup>

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 *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, 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 Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu

---

<sup>24</sup> [www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu](http://www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu)

seungguhnya 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>25</sup>

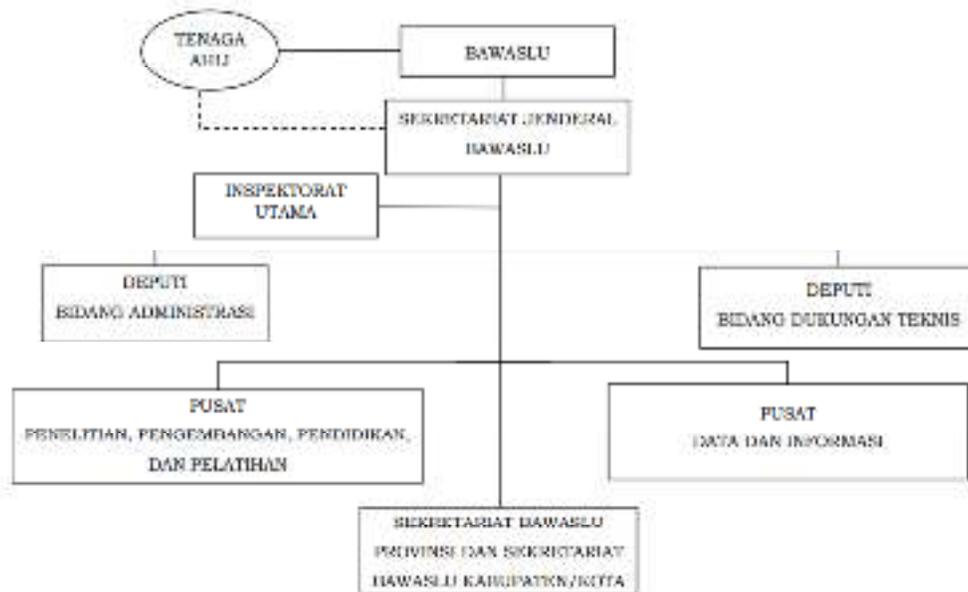
Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (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, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

---

<sup>25</sup> [www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu](http://www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu)

## 2. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban

### STRUKTUR ORGANISASI



### DEPUTI BIDANG ADMINISTRASI



### DEPUTI BIDANG DUKUNGAN TEKNIS



Tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011<sup>26</sup> adalah:

1. Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
2. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis yang meliputi:
  - Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
    - 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
    - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
    - 3) Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
    - 4) Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
    - 5) Pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
    - 1) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
    - 2) Penetapan peserta pemilu;
    - 3) Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
    - 4) Pelaksanaan kampanye;
    - 5) Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya;
    - 6) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di tps;
    - 7) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat tps sampai ke ppk;
    - 8) Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat tps sampai ke kpu kabupaten/kota;

---

<sup>26</sup> "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan umum"

- 9) Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di pps, ppk, KPU kabupaten/kota, KPU Provinsi, dan KPU;
- 10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
- 11) pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;
- 12) pelaksanaan putusan DKPP; dan
- 13) proses penetapan hasil Pemilu.

- Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;
- Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang; e. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
- Evaluasi pengawasan Pemilu;
- Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
- Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Dalam melaksanakan tugas, Bawaslu berwenang:

- Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
- Menyelesaikan sengketa Pemilu;
- Membentuk Bawaslu Provinsi;
- Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
- Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Bawaslu berkewajiban:

- Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilu pada semua tingkatan;
- Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu;
- Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada presiden, dewan perwakilan rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

## 1. Badan Pengawas Pemilu Provinsi

Badan Pengawas Pemilu Provinsi, disingkat Bawaslu Provinsi, adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi. Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi. Anggota Bawaslu Provinsi berjumlah sebanyak 5 atau 7 orang, terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua Bawaslu Provinsi dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu Provinsi. Masa jabatan keanggotaannya adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.<sup>27</sup>

## 2. Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota

Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, disingkat Bawaslu Kabupaten/Kota, adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu RI yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota. Bawaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota Kabupaten/Kota. Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota berjumlah sebanyak 3 atau 5 orang, terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Masa jabatan keanggotaannya adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

<sup>28</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

## C. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

### 1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.<sup>29</sup>

Titik Triwulan Tutik menyebutkan bahwa “demokrasi secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “demos” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “cretein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).”<sup>30</sup>

Dengan demikian dapat diartikan bahwa demokrasi ialah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara yang pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat. Demokrasi secara istilah, menurut Joseph A. Schemeter berpendapat bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015 hlm. 293

<sup>30</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67

politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.<sup>31</sup>

Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli, misalnya<sup>32</sup>

- 1) Joseph A. Schmeter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- 2) Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- 3) Phillipe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
- 4) Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
- 5) Affan Gaffar, bahwa demokrasi terbagi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif, ialah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh suatu negara, dan pemaknaan secara empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.

Joseph Schumpeter menyempitkan arti dari demokrasi, yaitu “ demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemimpin berikutnya.<sup>33</sup> Subyek sesungguhnya dalam demokrasi adalah rakyat. Sebagai subyek dalam demokrasi, rakyat akan memainkan perannya yang akan tersalurkan melalui wadah-wadah yang tersedia, maka disini

---

<sup>31</sup> Ibid., hlm. 168

<sup>32</sup> Azyumardi Azra, Op. Cit., hlm. 110

<sup>33</sup> Georg Serensen, Op Cit., hlm. 14

rakyat tidak hanya didorong untuk memilih wakilnya dalam pemerintahan, namun rakyat juga memiliki hak untuk dipilih dalam sebuah pemilihan umum

### 1. Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi diperlukan untuk mewujudkan konsep Negara demokrasi, prinsip ini digunakan sebagai tolak ukur sejauh mana pemerintahan yang demokratis.

Secara umum prinsip demokrasi terdiri dari 4 pilar utama, yaitu:<sup>34</sup>

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

Dalam perkembangannya, sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut.<sup>35</sup>

- 1) Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan
- 2) Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku
- 3) Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang

---

<sup>34</sup> Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, Politik Ketatanegaraan, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, Yogyakarta, 2009, hlm. 40

<sup>35</sup> Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 64

atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

## 2. Ciri-ciri Demokrasi

Adapun ciri dari demokrasi itu sendiri ialah<sup>36</sup>

- a. Perwakilan Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat diwakilkan kepada beberapa orang yang akan mewakilinya dalam lembaga perwakilan.
- b. Adanya partai politik Partai politik merupakan media atau sarana dalam praktik pelaksanaan demokrasi
- c. Kedaulatan rakyat Adanya lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.
- d. Hubungan negara dan masyarakat Suatu bentuk hubungan Negara dan warga negara yang dikembangkan atas dasar toleransi dan menghargai satu sama lain.

## 3. Unsur dan Syarat Demokrasi

Dalam mewujudkan kokohnya demokrasi diperlukan beberapa unsur pokok, yaitu: pertama, adanya peran dan partisipasi masyarakat secara aktif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua, Adanya pengakuan akan supermasi hukum. Ketiga, adanya pengakuan atas kesetaraan di antara warga negara. Keempat, adanya pengakuan akan supermasi sipil dan militer. Kelima, adanya kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat. Unsur pertama merupakan unsur bagi terwujudnya demokrasi karena demokrasi terbentuk oleh adanya partisipasi masyarakat secara aktif. Artinya, keterlibatan dan peran secara aktif masyarakat

---

<sup>36</sup> Ibid.

dibutuhkan supaya demokrasi dapat ditergakkan. Partisipasi politik masyarakat turut menjadi perangkat penting karena teori demokrasi yang menyebutkan bahwa perlunya partisipasi politik masyarakat pada dasarnya disebabkan bahwa masyarakat tersebutlah yang paling mengetahui apa yang mereka kehendaki.<sup>37</sup> Perwujudan azas kedaulatan rakyat dalam pemerintahan dibuktikan dengan dilibatkannya rakyat secara insentif dalam memutuskan kebijak-kebijakan dalam pemerintahan. Ukuran kedaulatan rakyat dilihat dari semakin besarnya intensitas peran oleh rakyat, dalam hal ini penulis mengambil contoh rakyat sebagai penyelenggara pemilu serta semakin selarasnya kepentingan rakyat dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. partisipasi politik merupakan kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan jalan memilih pemimpin Neragara dan masyarakat dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijak pemerintah (public policy). Kegiatan yang mencakup tindakan seperti pemberian suara dalam pemilihan umum, menjadi panitia pemilu, menjadi anggota suatu partai politik dan kelompok kepentingan<sup>38</sup>

Robert A. Dahl dalam salah satu karya klasik namun monumental yaitu *Polyarchy*, ada delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat perlu untuk demokrasi, yakni:<sup>39</sup> Pertama adanya kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi, kedua adanya kebebasan berekspresi, ketiga adanya hak memberikan suara, keempat adanya eligibilitas untuk menduduki jabatan publik, kelima adanya

---

<sup>37</sup> Mariam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 1-5

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

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar demokrasi*, Serpihan Pemikiran Hukum. Media dan Ham, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 13

hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara, keenam adanya tersedianya sumber-sumber informasi alternatif, ketujuh adanya pemilu yang bebas dan adil, kedelapan adanya insitusiinstitusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih, rakyat) dan ekspresi pilihan (politik) lainnya. Seorang ilmuwan politik, Juan Lunoz mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang harus memenuhi tiga syarat pokok, yaitu:<sup>40</sup>

- a. Kompetisi yang sungguh dan meluas di antara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi tertentu terutama partai politi untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif
- b. Untuk jangka waktu teguler tidak melibatkan atau menggunakan daya paksa
- c. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan, pemimpin atau kebijakan paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil, sehingga tidak satupun kelompok sosial yang dikecualikan dari tingkat kebebasan sipil dan politik melalui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan sipil dan politik melalui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi yang cukup guna menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik. Beberapa ilmuwan politik turut merumuskan syarat-syarat demokrasi secara empirik yang dapat dijadikan indikator pelaksanaan demokrasi, yaitu:<sup>41</sup>

1. Akuntabilitas. Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat dipertanggungjawabkan kebijakan yang hendak dan yang akan ditempuh. Pertanggung jawaban tersebut tidak hanya menyangkut individual, tetapi juga keluarga secara luas. Dalam konteks ini pemegang jabatan harus bersedia menghadapi apa yang disebut “public security” terutama yang dilakukan oleh media massa.
2. Rotasi kekuasaan. Peluang akan terjadi rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur serta damai. Biasanya partai politik yang menang dalam pemilu akan diberikan kesempatan untuk membentuk eksekutif yang akan mengendalikan pemerintahan sampai pemilihan umum berikutnya. Dalam arti Partai politik yang menang nantinya akan berkoalisi dengan

---

<sup>40</sup> Sutardjo Adisusilo, *Demokrasi dan Pasang Surutnya, Basis*, Jakarta, 1983, hlm. 44

<sup>41</sup> Affan Ghafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 7-8

- pemerintahan atau eksekutif yang terpilih.
3. Rekrutmen politik yang terbuka. Untuk meningkatkan terjadinya rotasi kekuasaan diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka, artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi mengisi jabatan tersebut.
  4. Pemilihan umum. Dalam suatu negara demokrasi pemilihan umum dilaksanakan secara teratur di mana setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai kehendak hati nuraninya. Mereka juga bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukung tanpa ada rasa takut atau intimidasi dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala bentuk aktivitas atau kegiatan pemilihan termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.
  5. Menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak-hak dasar menyatakan pendapat (freedom of expression), hak untuk menikmati pers yang bebas (freedom, of the press). Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politik tentang suatu masalah terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Hak untuk berkumpul dan berserikat ditandai dengan kebebasan untuk menentukan lembaga atau organisasi manapun yang ingin dibentuk dan dipilih.

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Yang menjadi ruang lingkup dari penelitian ini adalah Kedudukan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia dan peranan badan pengawas pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokrasi di Indonesia.

#### **B. Jenis Penelitian**

Adapun jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Yuridis Normatif. Metode hukum Normatif adalah Penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu dan menganalisis hubungan antara peraturan perundang undangan yang berlaku. Penelitian Normatif disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada aturan peraturan tertulis, putusan, serta bahan-bahan hukum yang lain. Pada intinya penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukun sekunder dan bahan hukum tersier.

#### **C. Metode Pendekatan Masalah**

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang undangan dan pendekatan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara memahami

pendapat pendapat para ahli hukum.

#### **D. Sumber Bahan Hukum**

Adapun sumber bahan hukum dalam penulisan ini yaitu: Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

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

Bahan Hukum Primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Primer yang digunakan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

##### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang nantinya akan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks atau buku bacaan karena berisi mengenai prinsip prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Sekunder yang digunakan meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- b. Makalah-Makalah
- c. Jurnal Ilmiah
- d. Artikel Ilmiah

##### **3. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang akan memberikan

informasi atau petunjuk yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum
- c. Ensiklopedia
- d. Bahan-bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini.<sup>42</sup>

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian ini akan mendapatkan bahan-bahan hukum dengan menggunakan metode (library research) atau studi kepustakaan. Penelitian hukum dilakukan dengan cara melacak bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini akan memberikan penjelasan secara kualitatif yaitu memberikan uraian deskriptif yang berasal dari buku-buku literatur dan media elektronik atau berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan penelitian ini.

#### **F. Analisis Bahan Hukum**

Analisa dalam penulisan penelitian ini adalah secara kualitatif. Data premier diperoleh dari hasil penulisan yang disusun sedemikian rupa kemudian dianalisis secara deskriptif, logis dan sistematis yang dinyatakan oleh para ahli secara lisan dan dituangkan secara tertulis, serta dikaitkan dengan data sekunder yang menggunakan metode berfikir, deduktif dan induktif yang berpedoman pada Hukum Tata Negara dan perundang undangan yang berhubungan dengan rumusan masalah yang dikaji untuk menjawab permasalahan tersebut.

---

<sup>42</sup> Sri Marmudji, Penelitian Hukum Normatif, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13.

Deskriptif artinya data yang diperoleh dari lapangan yang digambarkan sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Logis artinya dalam melakukan analisis, yang dianalisis adalah ilmu pengetahuan atau rasionalitas. Sistematis artinya setiap hal hal yang dianalisis harus tersusun dengan urutan dan berkaitan, sehingga mendapatkan hasil yang di inginkan. Penarikan kesimpulan ditetapkan dengan metode deduktif dan induktif. Metode deduktif artinya peraturan perundang undangan yang ada di Indonesia bersifat umum dijadikan pedoman pada data yang bersifat khusus yang diperoleh dari penulisan dan menarik kesimpulan yang bersifat umum.

