

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak demokrasi rakyat. Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa :

*“Setiap warga Negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Sistem Pemilihan Umum merupakan metode yang mengatur serta memungkinkan warga negara memilih atau mencoblos para Wakil Rakyat diantara mereka sendiri. Metode berhubungan erat dengan aturan dan prosedur merubah atau mentransformasi suara ke kursi di Parlemen. Mereka sendiri maksudnya adalah yang memilih ataupun yang hendak dipilih juga merupakan bagian dari sebuah entitas yang sama.

Pada Pemilu tahun 2004, Provinsi tidak lagi menjadi Daerah Pemilihan, tetapi daerah yang lebih kecil lagi, meskipun ada juga Daerah Pemilihan yang mencakup suatu Provinsi seperti Riau, Jambi, Bengkulu, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, dan lain-lain.<sup>1</sup> Dimana pada masing-masing Daerah Pemilihan tersebut di alokasikan sebanyak antara 3 sampai dengan 12 kursi. Jadi pembagian alokasi kursi tergantung besar kecilnya suatu Daerah Pemilihan. Jika Daerah Pemilihan tersebut berpenduduk sedikit maka jumlah kuota kursi yang diberikan hanya batas minimal, yaitu 3 kursi. Tetapi jika daerah pemilihan pada penduduk yang pada seperti di Jawa, kuota kursi yang diberikan antara 6 sampai dengan 12 kursi. Sedangkan dalam Pemilu tahun 2009, berbeda dengan Pemilu 2004 dimana pada Pemilu 2009 besaran Daerah Pemilihan untuk DPR diperkecil menjadi 3 sampai 10 kursi.

---

<sup>1</sup>Kacung, Marija. *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana, hlm. 94

Selanjutnya pada Pemilu tahun 2014, diikuti oleh 33 Provinsi dan 497 Kabupaten/Kota. Pemilu ini dilakukan mengingat adanya Konstitusi UUD 1945 dimana wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sebuah Negara dengan melaksanakan system demokrasi. Dan perlu diketahui negara Indonesia menganut sistem proporsional, dimana dalam UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008 sepakat memilih sistem proporsional terbuka. Sistem Proporsional terbuka ini merupakan sistem dimana pemilih/ rakyat diberikan pilihan secara langsung kepada calon wakil mereka masing-masing untuk mendapatkan kursi di parlemen. Khusus terhadap sistem Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD yaitu proporsional terbuka<sup>2</sup>.

Dengan begitu, para wakil rakyat dapat semakin dekat dengan konstituennya, sehingga akuntabilitas dalam melaksanakan fungsinya terhadap rakyat dapat semakin nyata. Dengan hal tersebut, para rakyat yang diwakili dapat menuntut kepada para wakilnya untuk melakukan yang terbaik untuk rakyat. Jika hal ini tidak terpenuhi maka para wakil akan memperoleh hukuman pada Pemilu berikutnya untuk tidak dipilih kembali.<sup>3</sup>

Kemudian, dengan adanya Pemilu negara telah mewujudkan salah satu hak warga negara bagi rakyatnya. Oleh sebab itu Pemilu sebagai suatu lembaga penyampaian hak-hak demokrasi rakyat harus didampingi oleh badan independen yang mengawasi, dari persiapan hingga pelaksanaan Pemilu. Maka, dibentuklah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang berperan sebagai pelindung hak warga negara dalam pelaksanaan pemilu.

Bawaslu memiliki wewenang dalam pemilu di Indonesia, kewenangan Bawaslu yang jelas terlihat yaitu pada persiapan pemilu juga menyanggung tentang pengawasan kampanye. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Badan Pengwas Pemilu No. 10 Tahun 2015 tentang

---

<sup>2</sup><http://www.rumahpemilu.org/read/3351/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>, diakses pada tanggal 11 Maret 2016

<sup>3</sup><http://www.marzukialie.com/?show=tulisan&id=47> , diakses pada tanggal 11 Maret 2016.



Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati, Dan Wakil Bupati Serta Walikota Dan Wakil Walikota, dinyatakan bahwa :

*“Pengawas tahapan kampanye menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota.”*

Dengan demikian, sudah jelas bahwa Bawaslu bertanggung jawab atas pengawasan kampanye. Maraknya pelanggaran kampanye yang dilakukan bakal calon membuat tugas Bawaslu semakin berat. Mulai dari pelanggaran kampanye ringan hingga money politik yang ada. Terlebih lagi bakal calon yang sebelumnya telah menjabat sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur, Walikota atau Wakil Walikota, Bupati atau Wakil Bupati yang disebut sebagai calon petahana yang melakukannya. Beredarnya isu tentang penyalahgunaan fasilitas Negara untuk kepentingan kampanye oleh calon petahana menjadi pekerjaan besar bagi Bawaslu untuk diselesaikan dengan cepat. Karena apa yang dilakukan oleh calon petahana dengan cara memanfaatkan kekuasaannya jelas-jelas memberikan keuntungan lebih bagi calon petahana dalam mendapatkan suara pada Pemilu yang diikutinya.

Didalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) nomor 9 tahun 2015 petahana didefinisikan sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota yang sedang menjabat. Tidak ada pengertian petahana didalam UU Pilkada. Oleh sebab itu, definisi petahana menjadi perdebatan karena menjadi celah munculnya dinasti politik didalam Pilkada. Namun, definisi dari petahana didalam PKPU telah jelas mengartikan apa yg dimaksud dengan petahana. Didalam ketentuan Pasal 110 ayat (3) UU N0. 32/2014 disebut bahwa:

*“Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama 5 (tahun) terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatannyayang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.*

Penyalahgunaan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye petahana memang sudah cukup sering terjadi. Seperti yang terjadi di Sumatera Barat (Sumbar), dimana para calon petahana dianggap menggunakan baliho “promo daerah” yang sebenarnya bertujuan untuk mengenalkan daerah tersebut, juga digunakan sebagai alat untuk berkampanye secara terselubung. Terlebih didalam baliho tersebut hanya menonjolkan sosok mereka dibalik program pemerintah daerah dan “promo daerah”, sehingga hal tersebut dapat dikategorikan kedalam kampanye terselubung. Adapun contoh kasus sebagai berikut :

1. Bawaslu Kabupaten Agam temukan dua petahana gunakan baliho pemda untuk kampanye.<sup>4</sup> Dua petahana yang menggunakan fasilitas negara tersebut ialah Indra Catri calon Bupati Agam, serta Irwan Fikri calon Bupati Agam. Iklan layanan masyarakat para petahana tersebut saat ini masih terpasang di beberapa daerah di Kabupaten Agam. Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. menyatakan *“petahana tidak dibolehkan lagi menggunakan fasilitas negara atau ada iklan layanan masyarakat bersumber dari keuangan Negara”*.
2. Pasangan petahana calon Kepala Daerah Kabupaten Solok Selatan, Sumatera Barat, Muzni Zakaria-Abdul Rahman tidak mengindahkan surat peringatan Komisi Pemilihan Umum (KPU) setempat agar menurunkan Alat Peraga Kampanye (APK) yang mereka pasang.<sup>5</sup> Walaupun telah dikasi surat peingatan, petahana ini tetap tidak menghiraukan teguran tersebut. Bahkan setelah diberi teguran langsung petahana ini berjanji akan menurunkannya, namun janji itu belum terlaksana.
3. Panitia pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten Padangpariaman, Sumatera Barat, menertibkan sejumlah baliho dan APK petahana yang banyak terpasang di berbagai

---

<sup>4</sup><http://www.gosumbar.com/berita/baca/2015/12/16/panwaslu-agam-temukan-dua-petahana-gunakan-baliho-pemda-untuk-kampanye.html>, diakses pada tanggal 21 Juli 2016.

<sup>5</sup><http://www.sumbar.anataranews.com/berita/158197/pasangan-solok-selatan-tidak-mengindahkan-peringatan.htm>, diakses pada tanggal 21 Juli 2016.



instansi pemerintahan dan jalan utama daerah setempat.<sup>6</sup> Pihak bawaslu telah melakukan komunikasi kepada tim sukses pasangan calon kandidat petahana untuk menertibkan berbagai baliho, spanduk, maupun APK yang masih terpasang di sejumlah titik, terutama yang berlogo dan bergambar Pemkab Padangpariaman.

Kampanye terselubung penggunaan fasilitas negara memang sulit dipisahkan dengan pelaksanaan tugas sebagai kepala daerah. Namun, kampanye tersebut tetaplah sebuah pelanggaran, dimana terdapat dua pelanggaran dalam kampanye gelap ini, yaitu pelanggaran administratif penggunaan baliho dan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye. Persoalan ini tentu perlu mendapatkan perhatian dan pengawasan yang serius dari Bawaslu di Provinsi Sumbar. Oleh sebab itu perlu adanya peran dan tindakan Bawaslu terhadap persoalan ini, demi terciptanya Pemilu yang bersih, jujur dan adil.

Namun masyarakat harus ikut berperan dalam pengawasan ini. Kurangnya pendidikan politik yang diberikan terhadap masyarakat dan ditambah lagi dengan perbedaan pola pikir setiap masyarakat menyebabkan kampanye terselubung dan penggunaan fasilitas Negara membuat petahana leluasa melakukannya demi mendapatkan suara terbanyak disaat pelaksanaan Pemilu. Dengan begitu, tujuan Pemilu yang pada awalnya untuk memberikan pendidikan politik bagi masyarakat malah berbalik menjadi pembodohan terhadap pola pikir masyarakat.

Maka berdasarkan uraian di atas, penulis berminat melakukan pembahasan secara lebih mendalam mengenai penggunaan fasilitas Negara oleh petahana dalam sebuah skripsi yang berjudul, **“PERAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM SUMATERA BARAT DALAM PENGAWASAN PENGGUNAAN FASILITAS NEGARA OLEH PETAHANA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**.

---

<sup>6</sup><http://www.sumbar.anataranews.com/berita/162006/panwaslu-padangpariaman-tertibkan-baliho-apk-calon-petahana.html>, diakses pada tanggal 21 Juli 2016.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Bawaslu Sumatera Barat dalam pengawasan penggunaan aset negara oleh petahana pada Pemilihan Kepala Daerah?
2. Bagaimana implementasi peran Bawaslu Sumatera Barat terhadap pelanggaran penggunaan fasilitas negara oleh petahana pada Pemilihan Kepala Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis adalah:

1. Untuk mengkaji peran Bawaslu Sumatera Barat dalam pengawasan penggunaan fasilitas negara oleh petahana pada Pemilihan Kepala Daerah.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa implementasi peran Bawaslu Sumatera Barat dalam pengawasan penggunaan fasilitas negara oleh petahana pada Pemilihan Kepala Daerah.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk lebih memperkaya ilmu pengetahuan penulis, baik di bidang hukum umum maupun di bidang Hukum Tata Negara khususnya.
  - b. Untuk memberikan kajian dalam manajemen pengawasan pemilu dan pemilu yang lebih relevan dengan keadaan saat ini.
2. Manfaat Praktis
  - a. Penelitian ini dapat memberikan sumbangan kajian kepada Bawaslu dan pelaksanaan pemilu pada umumnya untuk meningkatkan pengawasan pelanggaran pemilu.



- b. Hasil penelitian ini secara praktis juga diharapkan bermanfaat bagi masyarakat untuk bisa lebih mengetahui pengawasan Bawaslu terhadap penggunaan asset negara oleh calon petahana.

## E. Metode Penelitian

Metode pada hakikatnya memberikan pedoman, tentang cara-cara seseorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapinya,<sup>7</sup> sedangkan penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina dan mengembangkan ilmu pengetahuan.<sup>8</sup> Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan metode-metode sebagai berikut:

### 1. Metode Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan empiris ( yuridis sosiologis ) yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.<sup>9</sup> Dalam hal ini, peneliti ingin melihat bagaimana Peran Bawaslu Dalam Pengawasan Penggunaan Fasilitas Daerah Oleh Calon Petahana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI-Press, 2008, hlm. 6

<sup>8</sup>Ibid, hlm. 3

<sup>9</sup>Ronny Hanitjo Soemitro. 1998. Metodologi Penelitian Hukum. Ghalia. Jakarta. hlm. 9.

diteliti dengan maksud untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>10</sup>

Dalam penelitian ini, penulis mendeskripsikan atau menggambarkan bagaimana Peran Bawaslu Dalam Pengawasan Penggunaan Fasilitas Daerah Oleh Calon Petahana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta langkah apa yang diambil oleh Bawaslu terhadap pelanggaran penggunaan fasilitas daerah oleh calon petahana dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini digunakan dua data, yaitu:

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang di peroleh langsung dari lapangan. Data primer di peroleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.<sup>11</sup> Data tersebut diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat. Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam Pengawasan Penggunaan Fasilitas Daerah Oleh Calon Petahana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.<sup>12</sup> Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

---

<sup>10</sup>Amirudin dan Zainal Asikin. 2006. Pengantar Metode Penelitian Hukum. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 10.

<sup>11</sup>Ibid, hlm. 11

<sup>12</sup>Ibid, hlm. 12



## 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu.<sup>13</sup> Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada yang berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945
- b) Undang-Dndang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- c) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- d) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- f) Pemendagri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah.
- g) PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan / Atau Walikota Dan Wakil Walikota

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan. Bahan hukum tersebut bersumber dari:

- a) Buku-buku

---

<sup>13</sup>Bambang Sunggono. 2012. Metodologi Penelitian Hukum. Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada.Hlm. 113.

- b) Tulisan ilmiah dan makalah
- c) Teori dan pendapat pakar
- d) Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjabaran terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier itu berupa:

- a) Kamus-kamus hukum
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia

Data tersebut di dapat dengan melakukan Penelitian Kepustakaan ( *library research* ) di:

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas;
3. Bahan Hukum dari koleksi pribadi;
4. Situs-situs hukum dari internet.

### 4) Metode Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data-data penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

- a) Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data, penulis menggunakan teknik wawancara.

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan apa yang dinamakan



*interview guide* ( panduan wawancara ).Penulis telah mewawancarai Ketua Bawaslu Sumatera Barat yaitu ibuk Elly Yanti sebagai narasumber untuk tugas akhir penulis.

b) Studi Dokumen

Untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan studi dokumen dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan perpustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku serta hasil penelitian karya ilmiah para sarjana yang berhubungan dan berkaitan dengan Peran Bawaslu Dalam Pengawasan Penggunaan Fasilitas Daerah Oleh Calon Petahana Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

5) Metode Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan, diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.

b) Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Setelah hasil dan data diperoleh maupun yang dikumpulkan dari penelitian ini, maka dalam menganalisa data tersebut penulis menggunakan metode kualitatif-kuantitatif, maksudnya data yang muncul berwujud uraian kata-kata dan rangkaian angka statistik yang hanya sampai pada tahap tabulasi saja yang berhubungan dan berkaitan dengan Peran Bawaslu Dalam Pengawasan Penggunaan Fasilitas Daerah Oleh Calon Petahana Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

