

# BAB.I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Setelah berakhirnya era Orde Baru pada pertengahan Tahun 1998 lalu yang kemudian melahirkan era Reformasi<sup>1</sup>(*reform*) yang lebih memberikan kebebasan berdemokrasi (*freedom of democracy*), masyarakat Indonesia secara bertahap telah mengalami perubahan kehidupan berNegara yang sangat signifikan. Perkembangan selanjutnya ketika reformasi bergulir Tahun 1998, tuntutan perubahan terhadap konstitusi tidak bisa dibendung. Ketika perubahan konstitusi berlangsung, Pemilihan Umum (yang selanjutnya disingkat Pemilu) menjadi salah satu substansi atau materi mendasar yang diatur dalam konstitusi.<sup>2</sup> Kehidupan bernegara dan sistem pemerintahan (*government system*) yang demokratis berkembang dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mulai dari pembicaraan kaum intelektual yang telah mampu mengembangkan pemikiran dan menemukan teori-teori baru, perubahan peraturan perundang-undangan (*legislation*) hingga tingkat Konstitusi yakni pada masa Reformasi telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali Perubahan

---

<sup>1</sup> Makna “Reformasi”berarti Perubahan radikal untuk perbaikan dalam bidang sosial, politik atau agama didalam suatu masyarakat atau Negara. Orang yang melakukan atau memikirkan reformasi itu di sebut reformis yang tak lain adalah orang yang menganjurkan adanya usaha perbaikan tersebut tanpa kekerasan. Reformasi berarti perubahan dengan melihat keperluan masa depan, menekankan kembali pada bentuk asal, berbuat lebih baik dengan menghentikan penyimpangan- penyimpangan dan praktik yang salah, suatu perombakan menyeluruh dari suatu sistem kehidupan dalam aspek politik, ekonomi, hukum, sosial dan tentu saja termasuk bidang pendidikan. Reformasi juga berarti memperbaiki, membetulkan, menyempurnakan sesuatu yang salah menjadi benar seperti melalui perubahan kebijakan institusional. Lihat <http://www.scribd.com/doc/77001161/pengertian-reformasi> (diakses tanggal 2 April 2017)

<sup>2</sup> Saldi Isra, Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis:Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada, Depok, hlm.16

secara berturut-turut dari Tahun 1999, Tahun 2000, Tahun 2001 hingga Tahun 2002.<sup>3</sup> Serta dalam praktek Pemerintahan Pusat maupun Daerah juga membentuk dan merombak lembaga-lembaga Negara yang disesuaikan dengan kebutuhan Bangsa dan Negara demokrasi (*nation and democratic country*).

Perubahan konstitusi sebanyak 4 (empat) kali<sup>4</sup> (*constitution/grondwet*) tersebut mengakibatkan perubahan pada lembaga Negara seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat ( yang selanjutnya disingkat MPR) yang tidak lagi

---

<sup>3</sup> Bagir, Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, FH-UUI Press, Yogyakarta, hlm.22

<sup>4</sup>**Perubahan I UUD 1945** terfokus pada 3 (tiga) materi pokok yang terdiri atas 9 Pasal dan 13 ayat. 3 (tiga) materi pokok terdiri yaitu *pertama* Bab tentang kekuasaan pemerintahan negara; *kedua* Bab tentang kementerian negara; *ketiga* Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat, pasal yang dibahas antara lain: *Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.***Perubahan II UUD 1945** terdiri dari 7 (tujuh) materi pokok yang terdiri dari 25 Pasal dan 51 ayat. 7 (tujuh) materi pokok terdiri dari : *pertama* Bab tentang Pemerintahan Daerah; *kedua* Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat; *ketiga* Bab tentang Wilayah Negara; *empat* Bab tentang Warga Negara dan Penduduk; *lima* Bab tentang Hak Asasi Manusia; *enam* Bab tentang Pertahanan dan Keamanan Negara; *Tujuh* Bab tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Pasal yang dibahas antara lain : *Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, BabXII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C UUD 1945.***Perubahan III UUD 1945** terdiri dari 8 (delapan) materi pokok yang terdiri dari 23 Pasal dan 64 ayat. 8 (delapan) materi pokok terdiri dari: *pertama* Bab tentang Bentuk dan Kedaulatan; *kedua* Bab tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; *ketiga* Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara; *keempat* Bab tentang Dewan Perwakilan Daerah; *lima* Bab tentang Pemilihan Umum; *enam* Bab tentang Hal Keuangan; *tujuh* Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan; *delapan* Bab tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal yang dibahas antara lain : *Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1) ayat (3) dan ayat (4), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6A ayat (1),(2),(3) dan ayat (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1),(2),(3),(4),(5),(6), dan ayat (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1),(2),(3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2),(3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1),(2),(3),(4),(5),dan (6), Pasal 23 ayat (10),(2) dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1),(2),dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1),(2),(3),(4) dan (5), Pasal 24 B ayat (1),(2),(3),dan (4), Pasal 24C ayat (1),(2),(3),(4),(5),dan (6).***Perubahan IV UUD 1945** terdiri dari 10 (sepuluh) materi pokok yang terdiri dari 13 pasal, 3 pasal aturan peralihan, 2 pasal aturan tambahan, dan 23 ayat. 10 (sepuluh) materi pokok terdiri dari : *pertama* Bab tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; *kedua* Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara; *ketiga* Bab tentang Dewan Pertimbangan Agung; *keempat* Bab tentang Hal Keuangan; *lima* Bab tentang Kekuasaan Kehakiman; *enam* Bab tentang Pendidikan dan Kebudayaan; *tujuh* Bab tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial; *delapan* Bab tentang Perubahan Undang-Undang Dasar; *sembilan* Aturan Peralihan; *sepuluh* Aturan Tambahan. Pasal yang dibahas antara lain : *Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Bab XIII, Pasal 31 ayat (1),(2),(3), dan ayat (5), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Bab XIV, Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1),(2),(3),dan (4), Pasal 37 ayat (1),(2),(3),(4) dan ayat (5), aturan peralihan Pasal I,II, dan III, aturan tambahan Pasal I dan II.*

disebut sebagai lembaga tertinggi Negara, dihapusnya Dewan Pertimbangan Agung (yang selanjutnya disingkat DPA), dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (yang selanjutnya disingkat DPD), Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disingkat MK) dan Komisi Yudisial (yang selanjutnya disingkat KY).<sup>5</sup> Termasuk yang tidak kalah penting yaitu diselenggarakannya Pemilu secara langsung oleh rakyat sebagai esensi dari Negara yang demokratis.

Puncak dari perubahan tersebut sangat dirasakan rakyat pada saat dilaksanakannya Pemilu Tahun 1999. Suatu pelaksanaan pesta demokrasi yang sejak pertama kali dilaksanakan pada Pemilu Tahun 1955 tidak pernah dilaksanakan dengan benar-benar jujur dan adil (*honest and fair*). Selama masa Orde Baru, rakyat senantiasa dalam tekanan Pemerintah untuk menentukan hak pilihnya ketika mengikuti pelaksanaan Pemilu. Penyelenggaraan Pemilu (*the holding of elections*) dirasakan kurang demokratis yang tampak dari banyaknya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Penyimpangan-penyimpangan tersebut antara lain pemberlakuan kebijakan massa mengambang, politisasi birokrasi dan campur tangan atau intervensi birokrasi pemerintah yang dominan dalam struktur maupun proses Pemilu.<sup>6</sup> Pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia (*human rights*) selanjutnya disingkat HAM dalam Undang-Undang Dasar 1945, (selanjutnya disingkat UUD 1945) merupakan wujud nyata dianutnya prinsip esensial demokrasi.

---

<sup>5</sup> Syamsi, 1998, *Landasan Menuju Indonesia yang Demokratis*, Jakarta, hlm.12

<sup>6</sup> Harian Kompas, tanggal 1 Februari 1999

Pengakuan, perlindungan dan penghormatan terhadap HAM membuktikan bahwa UUD 1945 memberikan roh atas hidupnya kebebasan dan kesetaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sementara itu, prinsip prosedural diwujudkan dalam pelaksanaan Pemilu secara langsung dan prinsip pertanggungjawaban (*accountability*). Meski tidak mengabaikan prinsip permusyawaratan, prinsip pengambilan keputusan didasarkan atas suara terbanyak (*majority voting*).

Khusus untuk pelaksanaan prinsip prosedural, salah satunya dapat dilacak dari sistem dan penyelenggaraan Pemilu.<sup>7</sup> Walaupun UUD 1945 tidak menentukan model sistem Pemilu (*electoral system*), pilihan terhadap sistem Pemilu itu sendiri tentu akan menjadi jawaban bagaimana kedaulatan rakyat (*sovereignty of the people*) dilaksanakan. Misalnya, bilamana sistem Pemilu (*electoral system*) didesain sedemikian rupa sehingga menghilangkan makna kedaulatan rakyat dalam pengertian yang hakiki, maka desain yang demikian dapat dikatakan sebagai bentuk pengingkaran terhadap hak-hak rakyat dalam Pemilu.<sup>8</sup>

Lembaga penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (yang selanjutnya disingkat KPU), Badan Pengawas Pemilu (yang selanjutnya disingkat Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (yang selanjutnya disingkat DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk

---

<sup>7</sup> Saldi Isra, Kata Pengantar dalam buku Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.vi-vii

<sup>8</sup>*Ibid*

memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) secara langsung oleh rakyat sebagaimana tertuang didalam Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (selanjutnya disingkat UU No.7 Tahun 2017)<sup>9</sup> tentang Pemilihan Umum sampai Pemilu berhasil dilaksanakan. Selain wewenang tersebut, lembaga penyelenggara Pemilu juga berkewajiban untuk mengawasi jalannya pelaksanaan seluruh tahapan Pemilu. Pengawasan yang lemah pada saat berlangsungnya pemungutan suara, salah satunya berimplikasi pada disalahgunakannya hak pilih seseorang dengan perilaku mencoblos berkali-kali, sehingga mencederai hasil pemungutan suara.

Dalam perjalanan sejarah pelaksanaan Pemilu di Indonesia, penyelenggaraan Pemilu telah berlangsung sebanyak 12 (duabelas) kali yakni masa Orde Lama telah dilaksanakan sebanyak 1 (satu kali) yaitu pada Tahun 1955, ini merupakan Pemilu pertama setelah kemerdekaan Republik Indonesia diproklamkan. Istilah pengawasan Pemilu belum dikenal pada saat diselenggarakannya Pemilu yang pertama. Namun demikian, banyak kalangan yang berpendapat bahwa Pemilu yang dilakukan tanpa pengawasan ini justru disebut-sebut sebagai Pemilu terbaik dan paling ideal selama pelaksanaan Pemilu dilaksanakan sampai saat ini. Hal itu disebabkan pada masa tersebut terbangun *trust* pada seluruh peserta Pemilu dan warga negara tentang tujuan penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang pada masa itu disebut dengan istilah konstituante<sup>10</sup>. Kemudian pada masa Orde Baru telah

---

<sup>9</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,"*Lembaran Negara R.I.* Tahun 2017 Nomor.182 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.*Nomor 6109.

<sup>10</sup> "Konstituante adalah Lembaga Negara Indonesia yang ditugaskan untuk membentuk Undang-Undang Dasaratau Konstitusi barpeu untuk menggantikan UUDS 1950. Pembentukan

dilaksanakan sebanyak 6 (enam) kali Pemilu yaitu pada Tahun 1971, Tahun 1977, Tahun 1982, Tahun 1987, Tahun 1992 dan Tahun 1997, sedang pada masa Reformasi sendiri telah dilaksanakan sebanyak 5 (lima) kali Pemilu yaitu pada Tahun 1999, Tahun 2004, Tahun 2009, Tahun 2014 dan terakhir Tahun 2019.

Lembaga pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu keempat yaitu pada Tahun 1982 pada masa Orde Baru dengan sebutan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak), hal itu disebabkan tidak lain karena pelaksanaan Pemilu sudah mulai adanya kooptasi dari rezim yang sedang berkuasa pada saat pelaksanaan Pemilu Tahun 1971, kejadian tersebut terulang kembali pada saat pelaksanaan Pemilu Tahun 1977 dan justru terlaksana jauh lebih masif. Sehingga hal tersebut memunculkan banyaknya gelombang protes atas terjadinya kecurangan serta pelanggaran pada pelaksanaan Pemilu saat itu. Sehingga menyebabkan muncul tuntutan dari berbagai pihak untuk memperbaiki sistem Pemilu pada saat itu, kemudian pemerintah merespon dengan cara melakukan perubahan terhadap UU Pemilu pada Tahun 1982 dengan tujuan memperbaiki kualitas Pemilu dengan cara menyetujui ditempatkannya wakil-wakil dari partai politik untuk terlibat didalam kepanitian Pemilu serta membentuk badan baru yang terlibat dalam urusan Pemilu untuk mendampingi lembaga Pemilihan Umum (LPU) yakni lembaga Pengawas Pemilu pada saat itu.

Perubahan mendasar terkait lembaga Pengawas Pemilu baru dilakukan pada Tahun 2003 termasuk perubahan terkait nomenklatur dari Panwaslak menjadi Panitia Pengawas Pemilu (selanjutnya disingkat Panwaslu) yakni dengan

---

UU baru ini diamanatkan dalam pasal 134 UUDS 1950. Lembaga ini pertama sekali didirikan pada tanggal 9 November 1956 kemudian dibubarkan pada tanggal 5 juli 1959”.

dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disingkat UU No. 12 Tahun 2003).<sup>11</sup> Didalam UU ini Peran Pengawas Pemilu mulai terlihat bahwa dalam pelaksanaan Pemilu dibentuk sebuah lembaga Pengawas yang bersifat *ad hoc* yang terlepas dari struktur KPU kemudian diperkuat setelah lahirnya UU yang baru yakni didalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara Pemilihan Umum<sup>12</sup> yang mengamanatkan dibentuknya lembaga Pengawas Pemilu yang bersifat tetap yang dinamakan Bawaslu. Sifat tetap ini hanya berlaku ditingkat pusat sedangkan pada tingkat Provinsi, Kabupaten/ Kota, Kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan (PPL) baik didalam negeri maupun diluar negeri masih bersifat *ad hoc*. Kemudian setelah dilakukan perubahan kembali terhadap UU Pemilu kelembagaan Bawaslu juga kembali semakin menunjukkan perannya dengan diberlakukannya UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang menetapkan Panitia Pengawas Pemilu tingkat Provinsi yang sebelumnya bersifat *ad hoc* menjadi bersifat tetap dengan sebutan Bawaslu Provinsi.

Hal ini semakin menambah marwah dari keberadaan Bawaslu dalam pelaksanaan Pemilu sebab keberadaan Bawaslu ini sangat penting artinya bagi perwujudan Pemilu yang demokratis sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (selanjutnya disingkat Luber dan Jurdil) sehingga kredibilitas dan kualitas penyelenggaraan Pemilu dapat tercapai dengan baik sesuai dengan apa

---

<sup>11</sup>“Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD,”*Lembaran Negara R.I.* Tahun 2003 Nomor 37 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.*Nomor 4277.

<sup>12</sup>“Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum,” *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2007, Nomor 59, dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 4721.

yang dicita-cita bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Jadi sulit dibayangkan, bagaimana Pemilu mau Kredibel dan berkualitas jika diselenggarakan tanpa pengawasan.<sup>13</sup> Mengingat fungsi dari lembaga pengawas ini sangat dibutuhkan demi tegaknya nilai-nilai demokrasi, maka lembaga ini ditetapkan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat tetap dan memiliki kewenangan (*authority*) dalam mengawasi jalannya pelaksanaan Pemilu. sebab tidak mungkin ada pengawasan tanpa adanya kewenangan (*geen ongeautoriseerd toezicht*) yang dimilikinya untuk melakukan pengawasan tersebut, dengan dibentuknya lembaga Pengawas Pemilu ini maka harapan terhadap tercapainya cita-cita Pemilu yang demokratis akan dapat dicapai. Untuk itu, lembaga ini harus diberikan kewenangan yang maksimal karena jika tidak peran dari lembaga ini tidak akan dapat kita rasakan. Kelemahan yang dimiliki oleh Bawaslu akibat keterbatasan fungsi dan kewenangannya dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu pada akhirnya akan membahayakan perjalanan demokrasi di Indonesia.<sup>14</sup>

Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI) agar penegakan hukum Pemilu dapat dijalankan lebih berkualitas, efektif dan efisien yang dilaksanakan sesuai dengan asas LUBER dan JURDIL. Keberadaan lembaga ini beserta kewenangannya diatur didalam Pasal 89 hingga Pasal 154 UU No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Bawaslu sebagai suatu wadah penentu untuk tegaknya

---

<sup>13</sup>Saldi Isra, 2010, *Membangun Demokrasi Membongkar Korupsi*, Suatu kumpulan Wawancara, Murai Kencana, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.27-28.

<sup>14</sup>Firmanzah, 2010, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*, Ed.1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm.78-79



nilai-nilai demokrasi Pemilu harus mampu melaksanakan amanah UU tersebut sehingga apa yang diinginkan oleh rakyat dapat diwujudkan sehingga Pemilu yang demokratis dapat tercapai demi kemajuan Bangsa dan Negara.

Bawaslu harus tetap menjaga nilai-nilai independensinya sehingga tetap menjadi wadah yang dapat menampung dan menyelesaikan pengaduan-pengaduan masyarakat dan para peserta Pemilu terhadap terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama tahapan pelaksanaan Pemilu diselenggarakan. KPU, Bawaslu dan DKPP haruslah bersifat independen, tidak tergantung pada siapapun baik pemerintah maupun pengaruh lainnya. Penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara Pemilu yang mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga Negara.

Penyelenggara Pemilu yang lemah berpotensi menghambat terwujudnya Pemilu yang berkualitas. Kadar integritas dan independensi dari penyelenggara Pemilu pada masa ini juga masih lemah, terbukti banyaknya tindak pengelembungan suara, baik pada saat berlangsung pemungutan suara, ataupun pada saat rekapitulasi hasil perolehan suara. Akuntabilitas hasil Pemilu jelas tercederai akibat perilaku tersebut. Untuk itu, Bawaslu harus mengambil sanksi tegas terhadap penyelenggara yang demikian sehingga kedepan integritas dan

independensi harus menjadi salah satu syarat yang paling utama pada saat perekrutan penyelenggara Pemilu dilakukan.<sup>15</sup>

Boedhi Wijardjo, Legowo mengemukakan bahwa kehadiran Pengawas yang independen akan memiliki efek bagi kualitas Pemilu jika lembaga tersebut mampu meminimalkan kendala-kendala yang dihadapinya, yang meliputi:<sup>16</sup>

1. Kendala teknis dan finansial, terdiri dari kesulitan dana, tingkat SDM anggotanya dan jangkauan geografis, serta
2. Kendala hukum dan politis yang meliputi minimnya pengetahuan dibidang hukum, akses data dan informasi serta prosedur hukum yang jelas untuk menindaklanjuti hasil pantauan.

Faktor lain yang turut mempengaruhi peranan kegiatan pengawasan Pemilu adalah kredibilitas. Sebagaimana dikatakan Stoddart bahwa memproyeksi kesan yang dapat dipercaya akan memberi jalan bagi terciptanya efektifitas dari suatu operasi pengawasan. Oleh karena itu, harus memainkan peranan yang penting dalam proses membuat keputusan. Kredibilitas sangat terkait dengan sikap nonpartisannya sebab netralitas merupakan faktor dasar yang mengembangkan kredibilitas pengawasan Pemilu dimata masyarakat sehingga suara mereka akan didengar. Kredibilitas pada akhirnya diukur dengan tingkat kepercayaan pemerintah, kontestan, dan masyarakat umum pada integritas kegiatan pengawasan Pemilu dan akurasi penemuan lembaga Pengawas Pemilu tersebut.

---

<sup>15</sup> Boedhi Wijardjo dkk, 2008, *Suatu Refleksi Untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta, Konsorsium Reformasi hukum Nasional bekerjasama dengan yayasan TIFA, hlm.65

<sup>16</sup>T.A Legowo dkk, 1997, *Pemilihan Umum 1997-Perkiraan, harapan dan evaluasi*, Jakarta: Center For Strategic ang International Studies, hlm 34

Berbagai kendala yang ditemukan, baik berupa kendala teknis, yuridis maupun keterbatasan akses informasi menimbulkan pertanyaan terkait eksistensinya yakni bagaimana Bawaslu melakukan fungsi pengawasan pada seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu. Manipulasi dalam penyelenggaraan Pemilu jelas tidak sesuai dengan jiwa dan semangat demokrasi. Kegagalan-kegagalan dalam hal pengawasan Pemilu yang dilakukan Bawaslu pada pelaksanaan pengawasan Pemilu terdahulu harus dilakukan evaluasi secara mendasar sehingga pelanggaran Pemilu dimasa mendatang dapat diakhiri atau setidaknya dapat dikurangi ataupun dihindari.

Kondisi ini juga melahirkan pertanyaan sejauhmana Bawaslu dapat melakukan fungsi penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran Pemilu dikaitkan dengan wewenang yang dimiliki oleh Bawaslu tersebut. Dengan demikian sebaiknya Bawaslu lebih meningkatkan kerjasamanya dengan cara berkordinasi dengan lembaga-lembaga terkait agar pelanggaran-pelanggaran Pemilu bisa dicegah dan diminimalisir. Untuk mencapai tujuannya atau menilai demokratis atau tidaknya pelaksanaan Pemilu diperlukan adanya suatu lembaga Pengawas Pemilu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang menyatakan bahwa untuk mencapai efektivitas pelaksanaan dari suatu kegiatan dalam sebuah kelembagaan publik maupun privat, maka sangat dibutuhkan adanya pengawasan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pelaksanaannya, sehingga dapat memberikan hasil sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>17</sup>

Sebagai lembaga Pengawas Pemilu, Bawaslu diberikan tugas melakukan

---

<sup>17</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Rafika aditama, Bandung, 2011, hlm.175

pengawasan yang telah dimulai sejak tahap persiapan penyelenggaraan Pemilu hingga tahap pelaksanaan Pemilu.<sup>18</sup>

Berbagai kelemahan yang terjadi selama Pemilu-Pemilu terdahulu dan tidak pernah ditindaklanjuti secara hukum pada gilirannya semakin menumbuhkan keinginan berbagai kalangan masyarakat akan perbaikan kualitas Pemilu. Sehingga masyarakat tidak beranggapan bahwa siapapun yang memimpin, Indonesia tetap sama seperti periode-periode sebelumnya atau bahkan lebih buruk lagi dibandingkan pemimpin sebelumnya terutama dalam hal penegakan hukum. Data kecurangan Pemilu tidak boleh dianggap sederhana, karena jika Pemilu dilihat dari aspek keamanan, kelancaran dan tanpa kekerasan saja dan melupakan aspek proses penyelenggaraannya yang dipenuhi dengan kecurangan, maka Pemilu tidak dianggap mampu melahirkan Pemilu yang demokratis secara substansial melainkan hanya melahirkan Pemilu demokratis secara prosedural.<sup>19</sup>

**Tabel.1**  
**Pelanggaran Pemilu 1999 dan Penanganannya**

<b>Jenis Pelanggaran</b>	<b>Selesai di Panitia Pengawas</b>	<b>Dilimpahkan ke kepolisian</b>	<b>Dilimpahkan ke pengadilan</b>	<b>Jumlah</b>
Administrasi	1.394	3	1	1.398
Tata cara	1.785	12	-	1.797
Pidana Pemilu	347	236	24	707
Money politic	122	18	-	140
Intervensi Birokrasi	234	1	1	236
Jumlah	3.992	270	26	4.290

Sumber: Buku Pertanggung jawaban Panitia Pengawas Pemilu Tahun 1999 tingkat Pusat, November 1999.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> “Pasal 93 huruf c dan d UU No.7 Tahun 2017”

<sup>19</sup> Agus Rikwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 220

<sup>20</sup> Topo Santoso, dkk, 2004, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 29

Terdapat 4 (empat) faktor yang menyebabkan fungsi pengawasan Pemilu Tahun 1999 tidak efektif yakni disebabkan:<sup>21</sup>

1. Tugas dan wewenang Panwas tidak memadai
2. Sumber daya manusia (SDM) kurang siap
3. *Software* dan *hardware* kurang memadai, serta
4. Terbatasnya akses informasi.

Sedangkan pada Pemilu Tahun 2004, Tahun 2009 dan Tahun 2014 penyimpangan-penyimpangan ini masih saja ditemukan dan jumlahnya semakin meningkat setiap periode pelaksanaan Pemilu, padahal dapat dipastikan aturan terkait pengawasan Pemilu sudah jauh lebih baik, lebih kuat dan lebih tegas jika dibandingkan dengan peraturan-peraturan yang lahir sebelumnya.

**Tabel.2**  
**Pelanggaran administrasi Pemilu dan Pidana Pemilu**  
**Tahun 2004**

No	Tahapan	Pelanggaran Administrasi			Pelanggaran Pidana Pemilu					
		Pan was	KPU	Ditangan i	Pan was	Polri	Jaks a	Peng adila n	Diputus	
									PN	PT
1	Daftar Pemilih	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Verifikasi Calon peserta Pemilu	314	235	67	170	84	62	54	52	-
3	Pencalonan DPR, DPD dan DPRD	683	621	147	1.186	995	587	537	516	-
4	Kampanye	5.965	5.382	2.230	1.203	924	382	297	293	-
5	Masa Tenang	-	-	-	-	-	-	-	-	-

<sup>21</sup>*Ibid*

6	Penghitungan Suara	1.597	1.391	378	594	410	222	181	157	-
7	Penetapan Hasil Pemilu	387	384	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>8.946</b>	<b>8.013</b>	<b>2.822</b>	<b>3.153</b>	<b>2.413</b>	<b>1.253</b>	<b>1.065</b>	<b>1.022</b>	<b>-</b>

Sumber: diolah dari Ramdanyah, 2010<sup>22</sup>

**Tabel.3**  
**Pelanggaran administrasi Pemilu dan Pidana Pemilu**  
**Tahun 2009**

No	Tahapan	Pelanggaran Administrasi			Pelanggaran Pidana Pemilu					
		Panwas	KPU	Ditangani	Panwas	Polri	Jaksa	Pengadilan	Diputus	
									PN	PT
1	Daftar Pemilih	391	136	30	26	4	-	-	-	-
2	Verifikasi Calon peserta Pemilu	110	63	46	13	2	1	-	-	-
3	Pencalonan DPR, DPD dan DPRD	493	421	261	38	6	4	4	4	3
4	Kampanye	12.322	8.262	6.423	4.626	1.133	330	196	186	54
5	Masa Tenang	340	278	240	193	65	10	10	10	-
6	Penghitungan Suara	1.618	978	560	1.091	416	57	47	45	5
7	Penetapan Hasil Pemilu	67	56	26	32	20	3	3	3	-
	<b>Total</b>	<b>15.341</b>	<b>10.194</b>	<b>7.586</b>	<b>6.019</b>	<b>1.646</b>	<b>405</b>	<b>260</b>	<b>248</b>	<b>62</b>

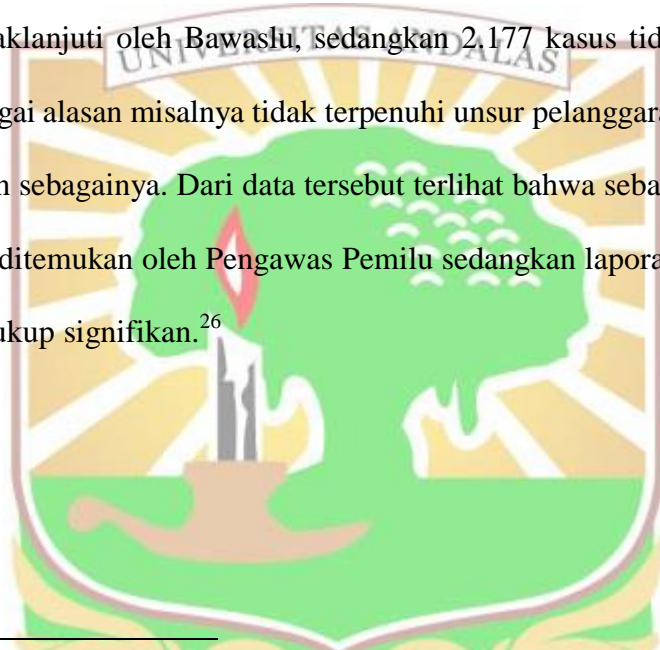
Sumber: diolah dari Ramdanyah, 2010<sup>23</sup>

Walaupun pelaksanaan Pemilu pada Tahun 2014 relatif berjalan damai, aman dan lancar. Namun, Pelanggaran dan kecurangan pada pelaksanaan Pemilu

<sup>22</sup> Ramdanyah, 2010, *Sisi Gelap Pemilu 2009 Potret Aksesordemokrasi Indonesia*, Rumah Demokrasi, Jakarta, hlm.45-46

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm.236-237

Tahun 2014<sup>24</sup> tampak semakin meningkat, masif, sistematis dan terstruktur dari Pemilu Tahun 2009<sup>25</sup>, kecurangan ini terjadi merata hampir diseluruh wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014 terdapat 8.380 kasus dugaan pelanggaran. Dari total 8.380 kasus dugaan pelanggaran, sebanyak 69% (5.814) merupakan hasil temuan Bawaslu. Sedangkan 31% (2.566) kasus berasal dari laporan masyarakat. Dari 8.380 kasus dugaan pelanggaran tersebut, sebanyak 6.203 kasus ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhi unsur pelanggaran, kurangnya alat bukti dan lain sebagainya. Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar dugaan pelanggaran ditemukan oleh Pengawas Pemilu sedangkan laporan dari masyarakat jumlahnya cukup signifikan.<sup>26</sup>



<sup>24</sup>Media Indonesia tanggal 15 April 2014 menulis bahwa sejumlah lembaga independen Non Pemerintah yang konsen terhadap proses pemilu tahun 2014 seperti KIPP, JPPR, Perludem, GSRPP, Kemitraan, ICW dan lain-lain telah merilis data yang mengejutkan tentang aneka bentuk kecurangan proses pemilu pada tahun 2014, misalnya: (1) ditemukan ribuan surat suara yang telah dicoblos oleh PPS sebelum pemungutan suara di Bogor, (2) ditemukan 3.941 DCT yang meninggal dunia, mengundurkan diri dan tidak memenuhi syarat tetapi tidak diumumkan oleh KPPS; (3) terdapat 1.394 surat suara tidak ditanda tangani oleh KPPS; (4) terdapat 4.391 saksi tidak hadir di TPS; (5) sejumlah 6.945 TPS menerima keberatan dari saksi; (6) ditemukan sejumlah 13.089 pemilih yang menerima surat suara kurang dari 4 jenis; (7) terdapat ribuan formulir C1 yang tertukar sehingga mengakibatkan petugas KPPS hanya menulis dikertas karton;(8) petugas KPPS tidak memberikan formulir C1 kepada saksi dan PPL; (9) petugas KPPS tidak menandai silang terhadap surat suara yang tidak terpakai; (10) ribuan petugas KPPS tidak cukup memahami proses perhitungan suara terutama dalam proses penentuan suara sah dan tidak sah; (11) praktek intimidasi, mobilisasi pemilih oleh parpol dan caleg tertentu untuk memilih dan tidak memilih di TPS; (12) praktek pemilih yang datang ke TPS mewakili pemilih yang lain dan dibiarkan oleh petugas KPPS; dan (13) peghitungan dan rekapitulasi suara di TPS tidak segera disampaikan ke PPS pada ari yang sama melainkan diinapkan di TPS.

<sup>25</sup> Agus Rikwanto, 2014, *Penegakan Hukum dan Kecurangan Pemilu 2014*, Media Indonesia 19 April 2014

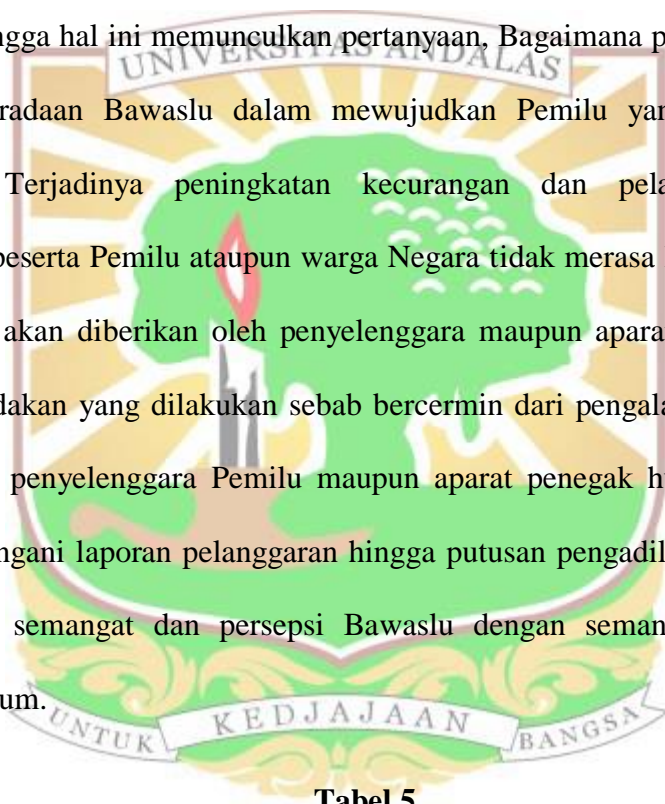
<sup>26</sup> Bawaslu RI, 2014. *Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014*, Bawaslu RI, Jakarta, hlm 25

**Tabel.4**  
**Pelanggaran administrasi Pemilu dan Pidana Pemilu Tahun 2019**

No.	Jenis Pelanggaran	Dugaan Pelanggaran	Hasil Penanganan Pelanggaran
1	Pelanggaran Administratif	16.427	16.134
2	Pelanggaran Kode Etik	426	373
3	Pelanggaran Pidana	2.798	582
4	Pelanggaran Hukum Lainnya	1.518	1.475
Jumlah		21.169	18.564

Sumber : diolah dari Bawaslu.go.id<sup>27</sup>

Sehingga hal ini memunculkan pertanyaan, Bagaimana perspektif kedepan terkait keberadaan Bawaslu dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis di Indonesia? Terjadinya peningkatan kecurangan dan pelanggaran Pemilu disebabkan peserta Pemilu ataupun warga Negara tidak merasa khawatir terhadap sanksi yang akan diberikan oleh penyelenggara maupun aparat penegak hukum terhadap tindakan yang dilakukan sebab bercermin dari pengalaman-pengalaman sebelumnya, penyelenggara Pemilu maupun aparat penegak hukum tidak tegas dalam menangani laporan pelanggaran hingga putusan pengadilan karena adanya kesenjangan semangat dan persepsi Bawaslu dengan semangat dan persepsi penegak hukum.



**Tabel.5**  
**Pelanggaran Pilukada 2020**

No.	Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran
1	Pelanggaran Prtokol Kesehatan Covid-19	2.126
2	Pelanggaran Administrasi	1.010
3	Pelanggaran Pidana	80
4	Pelanggaran Kode Etik	185
5	Pelanggaran Lainnya	1.233
<b>Jumlah Total</b>		<b>4.634</b>

Sumber : diolah dari Robertus Wardi- Berita Satu<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Bawaslu RI, 2019, Bawaslu.go.id, *Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019*, Bawaslu RI, Jakarta, hlm. 4-5

<sup>28</sup> <https://www.beritasatu.com/politik/703983/bawaslu-temukan-2508-pelanggaran-pilkada-2020>, Diakses pada tanggal 8 Februari 2021.



Melihat data diatas mengenai pemilihan umum DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD serta Pemilihan Kepala Daerah sejak Tahun 1999, Tahun 2004, Tahun 2009, Tahun 2014, Tahun 2019 sampai dengan Tahun 2020 jumlah pelanggaran terus meningkat. Pelanggaran yang terjadi pada setiap penyelenggaraan Pemilu relatif sama. Meskipun ditahun 2019 sedikit berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya karena pada Tahun 2019 diselenggarakan pemilu secara serentak antara pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Serta ada juga perbedaan Pemilu Tahun 2020, ada tambahan pelanggaran yaitu terkait dengan pelanggaran protokol kesehatan Covid-19.

Penegak hukum menempatkan pelanggaran pidana Pemilu layaknya pelanggaran pidana biasa. Namun berbeda dengan Bawaslu, pelanggaran Pemilu memiliki dampak yang serius terhadap upaya pelaksanaan Pemilu yang *luber dan jurdil* sebagai prasyarat mewujudkan Pemilu yang demokratis. Tidak adanya kekuatan pendorong terhadap institusi terkait dalam penegakan hukum Pemilu (*electoral laws*) juga menyebabkan kewenangan dalam rangka penindakan menjadi kendala sebab hal tersebut tidak menjadi kewenangan langsung oleh Bawaslu karena Bawaslu hanya meneruskan laporan pelanggaran tersebut.

Ada beberapa bentuk pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu:<sup>29</sup>

- a. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu
- b. Pelanggaran Administrasi Pemilu

---

<sup>29</sup> “Buku Keempat Undang-Undang Nomor.7 tahun 2017 *Tentang Pemilihan Umum*”

- c. Sengketa Proses Pemilu
- d. Tindak Pidana Pemilu
- e. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu
- f. Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)

Banyaknya pelanggaran-pelanggaran tersebut menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu belum efektif dan efisien. Hal ini berdampak kepada hasil Pemilu yang dicapai sehingga Pemilu yang demokratis belum dapat diwujudkan. Dari beberapa pelanggaran Pemilu tersebut, Bawaslu memiliki kewenangan mutlak terhadap penyelesaian sengketa proses Pemilu. Sengketa proses Pemilu (*election disputes*) berkaitan dengan sengketa yang terjadi antara peserta Pemilu dan sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu itu sendiri. Sengketa antara peserta Pemilu terjadi karena perbedaan penafsiran atau ketidakjelasan yang berkaitan dengan masalah suatu kegiatan, peristiwa atau ketentuan peraturan Perundang-undangan mengenai Pemilu. Disamping itu juga terjadi karena penolakan, pengakuan yang berbeda dan penghindaran dari peserta Pemilu yang lain. Sedangkan, Sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>30</sup>

Diberikannya kewenangan (*authority*) penyelesaian sengketa dapat dipahami sebagai konsekuensi diperluasnya tugas pengawasan yang dimiliki oleh Bawaslu. Mengingat kepada pengalaman penyelenggaraan Pemilu sebelumnya terutama pada Pemilu Tahun 2004 dan Tahun 2009, Bawaslu memiliki ruang lingkup yang

---

<sup>30</sup> “Pasal 2 Peraturan Bawaslu No.14 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Bawaslu No.15 Tahun 2012 Tentang *Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*”.

terbatas sehingga dinilai oleh sebahagian pihak bahwa Pengawas Pemilu hanya sekadar pelapor dan tukang pos saja.<sup>31</sup> Penilaian ini didasarkan kepada kenyataan pada waktu itu bahwa Pengawas Pemilu tidak memiliki peran langsung dan tersendiri terhadap penanganan berbagai pelanggaran yang terjadi yang dilaporkan kepadanya.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa sedemikian pentingnya dibentuk lembaga Pengawas Pemilu guna mewujudkan Pemilu yang benar-benar sesuai dengan asas LUBER-JURDIL secara demokratis. Dilain pihak, kewenangan Pengawasan Pemilu yang dimiliki oleh Bawaslu dibatasi oleh UU. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Organisasi Peserta Pemilu (OPP) tidak sesuai dengan UU akan menimbulkan sengketa Pemilu (*election disputes*).

Penelitian ini dibatasi pada Peran Bawaslu dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis di Indonesia, sedangkan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) dan proses penyelesaian sengketa Pemilu secara rinci tidak termasuk dalam penelitian ini. Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan badan peradilan (Yudikatif) yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dan juga peserta Pemilu, Sehingga yang menjadi tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui Peran Bawaslu dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis sehingga seluruh ketentuan peraturan Perundang-undangan Pemilu dapat terlaksana

---

<sup>31</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.Cit*, hlm.131

dengan **Efektif**,<sup>32</sup> **Efisien**<sup>33</sup> sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi sehingga **Kualitas**<sup>34</sup> Pemilu dapat ditingkatkan.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka disertasi ini akan membahas tiga rumusan masalah yang diantaranya yaitu:

1. Bagaimana Peranan Badan Pengawas Pemilu dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada seluruh tahapan Pemilu ?
2. Bagaimana Peranan Badan Pengawas Pemilu dalam melakukan Pencegahan dan penindakan hukum terhadap pelanggaran dan sengketa proses Pemilu berdasarkan wewenang yang dimiliki?
3. Bagaimana Peranan ideal yang seharusnya dilakukan Badan Pengawas Pemilu dalam mewujudkan Pemilu yang Demokratis di Indonesia?

## C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian yang dilakukan ini adalah untuk mengetahui pentingnya Peranan Badan Pengawas Pemilu dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang dikaitkan dengan wewenang yang dimiliki dalam

---

<sup>32</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <http://kbbi.web.id/Efektif>, kamus versi online/daring, (terakhir kali dikunjungi tanggal 29 maret 2017), Efektif adalah *suatu keadaan yang dapat membawa hasil atau berhasil guna.*

<sup>33</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <http://kbbi.web.id/Efektif>, kamus versi online/daring, (terakhir kali dikunjungi tanggal 29 maret 2017), Efisien adalah *tepat atau sesuai untuk mengerjakan (menghasilkan) sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya.*

<sup>34</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <http://kbbi.web.id/kualitas>, Kualitas atau Mutu adalah *tingkat baik buruknya atau taraf atau derajat sesuatu.*

menyelesaikan persoalan pelanggaran Pemilu sebagai bagian dari fungsi penegakan hukum Pemilu yang terjadi sehingga Badan Pengawas Pemilu mampu mewujudkan Pemilu yang Demokratis di Indonesia. Disamping itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mendapatkan bahan atau data yang memadai guna menyusun disertasi sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang ilmu hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang.

## **2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum tatanegara dengan menemukan konsep hukum baru dalam bentuk teori, asas hukum maupun ketentuan hukum khususnya terkait dengan pengawasan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu dorongan untuk perbaikan sistem pengawasan Pemilu (*election monitoring system*) yang akan datang. Sedangkan Secara praktis penelitian tentang Pengawasan Pemilu ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam melaksanakan Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu sehingga terwujud iklim bernegara yang demokratis berdasarkan UUD 1945 dan juga bermanfaat bagi para penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan Pemilu yang demokratis di Indonesia

## **D. Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian disertasi ini masih terjaga keasliannya, walaupun pada kenyataannya penelitian ini tidaklah merupakan satu-satunya penelitian yang

membahas soal Pelaksanaan Pemilu. akan tetapi, terkait judul yang sama maupun permasalahannya dengan penelitian ini tidak sedang diteliti ataupun telah diteliti oleh pihak manapun saat penulis sedang mengadakan penelitian dengan judul “Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Demokratis Di Indonesia”.

Dengan adanya penelitian ini, pengetahuan terkait pengawasan Pemilu dapat kita ketahui bersama dan kendala-kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dapat ditindaklanjuti dengan melakukan perbaikan baik system, metode maupun aturan-aturan terkait Pemilu sehingga upaya yang dilakukan tersebut dapat bermamfaat dan menjadi sebuah *Ius Constituendum* atau hukum yang berlaku dimasa mendatang.

Adapun beberapa penelitian yang sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa peneliti terkait permasalahan pelaksanaan Pemilu yang dapat ditampilkan antara lain sebagai berikut:

1. Disertasi Refly Harun yang berjudul “*Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*”, pada program Doktor Ilmu hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2016. Secara umum penelitian ini mengkaji lebih dalam tentang penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang mana kewenangan dalam hal penyelesaian PHPU tersebut menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dan keputusannya bersifat Final dan mengikat. Dalam penelitian ini juga dibahas secara umum tentang kewenangan dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Penulis menyampaikan dalam tulisannya bahwa kewenangan dari Bawaslu harus lebih diperkuat lagi khususnya masalah penyelesaian sengketa Pemilu dan berharap

Bawaslu dapat memiliki peradilan khusus terkait penyelesaian sengketa Pemilu demi terciptanya kepastian hukum Pemilu. disertasi Refly Harun tidak membahas tentang peranan Bawaslu dalam mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil sedangkan penelitian yang penulis lakukan akan membahas hal tersebut secara mendalam. sehingga penelitian yang penulis lakukan ini yang nantinya terdapat perbedaan antara penelitian yang dilakukan Refly Harun dengan yang penulis sedang teliti.

2. Disertasi yang berjudul "*Eksistensi Komisi Pemilihan Umum Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*", yang ditulis oleh I Ketut Sukawati Lanang P Perbawa. Pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 2013. Penelitian ini meneliti tentang Eksistensi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Sistem Pemilu di Indonesia. Problematika filsafatnya adalah terganggunya hakikat perwujudan kedaulatan rakyat yang bersumber pada kehendak rakyat melalui system Pemilu di Indonesia, terusiknya rasa keadilan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu yang kurang adil dan jujur, serta tidak adanya kepastian hukum dalam pelaksanaan Pemilu baik Pemilu legeslatif maupun eksekutif. Problematika teoritisnya mengenai tuntutan perkembangan kebutuhan hak sipil dan politik rakyat apakah sejalan dengan perkembangan kebutuhan hak-hak dasar kebutuhan manusia, dan pergeseran teori demokrasi representatif kepada teori demokrasi partisipatif (demokrasi perwakilan kepada demokrasi langsung) yang belum menjamin penyelenggara Pemilu (KPU) berjalan secara demokratis, jujur, dan adil. Problematika yuridisnya adalah adanya kekaburan/ketidajelasan norma terhadap lembaga KPU yang diatur dalam

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, mengenai lembaga KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Adanya konflik norma kewenangan KPU, yang berkaitan dengan tugas, kewenangan dan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugasnya untuk menjamin penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan ini terkait eksistensi Badan Pengawas Pemilu dalam mewujudkan kredibilitas dan kualitas Pemilu. walaupun sama-sama dalam kaitan eksistensinya akan tetapi, lembaga yang dikaji berbeda dan memiliki tugas yang berbeda dalam penyelenggaraan Pemilu walaupun memiliki fungsi dan tujuan yang sama yaitu penegakan hukum Pemilu (*electoral laws*).

3. Disertasi Suharizal yang berjudul *Imflikasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung Terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan Daerah*, para Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2010. Penelitian Disertasi yang dilakukan Suharizal terfokus pada perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945.<sup>35</sup> Secara umum disertasi ini tentu berbeda dengan pembahasan penelitian disertasi yang dilakukan oleh Suharizal yaitu antara pelaksanaan pengawasan Pemilu legislatif dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Walaupun pada disertasi ini muncul pembahasan terkait pemilihan kepala daerah akan tetapi hanya terbatas pada gambaran umumnya saja sebab penelitian ini lebih

---

<sup>35</sup> Suharizal, 20011, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta, hlm.24



difokuskan kepada tata cara pengawasan yang efektif dan efisien guna mewujudkan Pemilu legislatif yang berkualitas.

## E. Kerangka Teori

### 1. Teori Pengawasan Pemilu (*Election Supervision*)

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.<sup>36</sup>

Donnelly mengelompokan pengawasan menjadi 3 bagian pengawasan<sup>37</sup>, diantaranya yaitu :

#### 1. Pengawasan pendahuluan

Pengawasan pendahuluan dilakukan sebelum dilakukannya pekerjaan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan

<sup>36</sup> <http://iamfadhli.wordpress.com/2013/01/09/39-pengertian-pengawasan/> (diakses tanggal 10 Mei 2017)

<sup>37</sup> Donnelly, 1996, *Model Lembaga Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, Jurnal Lembaga Penyelenggara Pemilu, hlm 12.

juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan.

## 2. Pengawasan pada saat kerja berlangsung

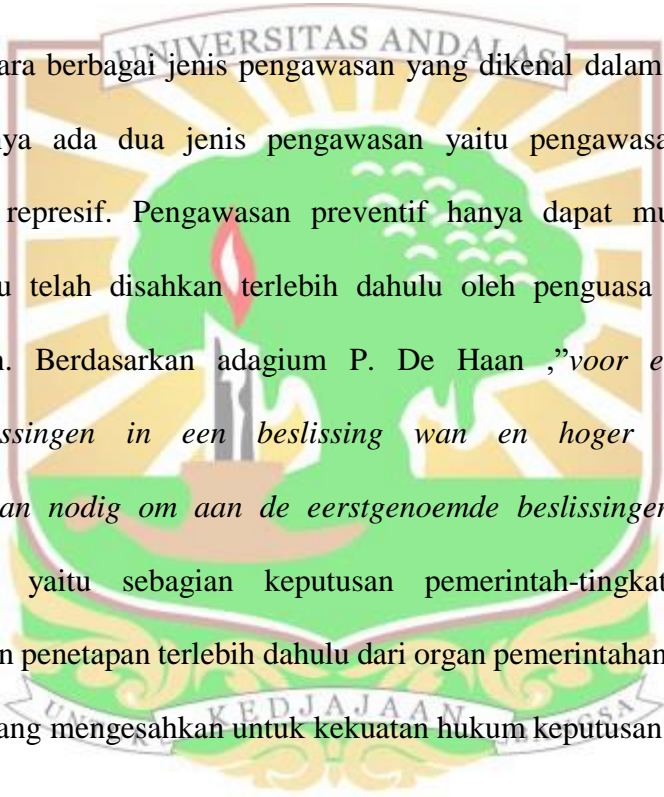
Pengawasan pada saat kerja berlangsung (cocurrent control) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. Concurrent control terutama terdiri dari tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. Direction berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya

## 3. Pengawasan feedback

Pengawasan Feed Back (feed back control) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu.

Rumusan tentang Konsep pengawasan Pemilu dikemukakan oleh Timberman, yang menyatakan bahwa “pengawasan Pemilu adalah suatu sarana untuk mendukung berlangsungnya partisipasi setiap warga negara yang terus-

menerus.”<sup>38</sup> Sedangkan Menurut Wimal Fernando, “Pengawasan Pemilu adalah merupakan suatu sarana untuk tujuan.” Yang lebih luas, yaitu membangun jaringan luas orang dan organisasi untuk menangani persoalan- persoalan penting bangsa setelah Pemilu usai.<sup>39</sup> Sejalan dengan kedua pendapat diatas, Chaiyan Rajchagool merumuskan bahwa pengawasan juga membawa pada pemahaman yang lebih baik mengenai sistem Pemilihan Umum, yang pada waktunya bisa digunakan untuk mendesakkan reformasi Pemilihan Umum.<sup>40</sup>



Diantara berbagai jenis pengawasan yang dikenal dalam kepustakaan dan praktek, hanya ada dua jenis pengawasan yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku jika keputusan itu telah disahkan terlebih dahulu oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Berdasarkan adagium P. De Haan ,”*voor een groot aantal bestuursbeslissingen in een beslissing wan en hoger toezichthoudend bestuursorgaan nodig om aan de eerstgenoemde beslissingen rechtskracht te verlenen*” , yaitu sebagian keputusan pemerintah-tingkat lebih rendah membutuhkan penetapan terlebih dahulu dari organ pemerintahan yang lebih tinggi yang berwenang mengesahkan untuk kekuatan hukum keputusan tersebut.

Pengawasan diperlukan dengan alasan sebagai berikut :

a. Pengesahan merupakan perwujudan pengawasan (*toezicht*).

Pengawasan itu merupakan salah satu sistem penyelenggaraan

---

<sup>38</sup> David G.Timberman, 1997, *Elections and Politic In Indonesia*, University Of Victoria hlm. 41

<sup>39</sup> Wimal Fernando,1997, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta, hlm. 41

<sup>40</sup> Chaiyan Rajchagool, 1997, *Lembaga Perwakilan dan Pemilu di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm.41

berotonomi, tiada sistem penyelenggaraan pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan.

- b. Pengesahan merupakan perwujudan hak (*placet*) yaitu hak yang ada pada satuan atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya untuk mencegah atau mengukuhkan agar suatu keputusan satuan pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya mempunyai kekuatan mengikat.
- c. Pengesahan dapat juga dipandang sebagai tindak lanjut dalam pembuatan keputusan.
- d. Pengesahan merupakan cara melakukan pemeriksaan (*checking*), dalam rangka mempertahankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan daerah lain yang mungkin terkena (baik langsung maupun tidak langsung) dan lain sebagainya.<sup>41</sup>

Dari pandangan beberapa teori tersebut diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dalam menghadapi dan mengantisipasi kemungkinan terburuk dari suatu pelaksanaan Pemilu maka sangat dibutuhkan sebuah Lembaga Pengawas Pemilu yang diberikan kewenangan yang maksimal demi terwujudnya Pemilu yang demokratis.

## 2. Teori Demokrasi (*Electoral Democracy*)

Secara Estimologi, Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa. Dengan demikian, demokrasi diartikan sebagai rakyat yang berkuasa (*gaverment of the rule by the people*).<sup>42</sup> Menurut Jean Jacques Rousseau, demokrasi itu bersifat mutlak

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, 1995, *Sistem Dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.Tingkat Daerah*, Universitas Bandung;LPPM, hlm.53-54.

<sup>42</sup> Miriam Budiharjo, 1993, *Demokrasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, hlm.50

(*absolute*) dan tidak terbatas (*illimite*). Konsep demokrasi di zaman modern memunculkan konsep demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*) dimana rakyat memilih warga lainnya untuk membahas dan mengabsahkan keputusan politik.<sup>43</sup>

Demokratisasi merupakan manifestasi dari suatu fenomena politik yang lebih umum. Dalam sejarah, peristiwa- peristiwa serupa kadang- kadang terjadi secara hampir simultan di negara- negara atau sistem- sistem politik yang berbeda. Namun, faktor- faktor penyebab langsung demokratisasi tidaklah sama bagi semua negara bahkan sangat bervariasi dan signifikansinyapun dari waktu ke waktu cenderung variatif.<sup>44</sup> Berdasarkan pendapat itu, dapat dikatakan bahwa demokratisasi pada masing- masing Negara merupakan hasil dari kombinasi beberapa faktor pendorong sebab faktor tunggal tidaklah memadai untuk menjelaskan perkembangan demokrasi dalam suatu Negara. Para pengkritik pendukung demokrasi cenderung mengambil sikap progresif dengan berusaha mengembangkan dan memperluas kajian demokrasi.<sup>45</sup> Hasilnya adalah defenisi dan makna demokrasi yang sungguh begitu luas. Seluas keinginan dan upaya dari individu, masyarakat, kelompok dan organisasi untuk : (a) keluar dan atau menghindar dari sistem otoritarianisme, dan (b) menata penyelenggaraan negara dan pemerintahannya semakin demokratis: transparan, akuntabel, kredibel dan partisipatif.<sup>46</sup> O'Donnell dan Schmitter mencoba mengkonseptualisasikan

---

<sup>43</sup> Lyman Tower, Sergent, 1984, *Contemporary Political Ideologies*, The Dorsey Press Chicago, hlm. 30

<sup>44</sup> Hungtinton, *Op, Cit*, hlm.49

<sup>45</sup> Bawaslu RI, 2014. *Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014*, Jakarta: Bawaslu RI, hlm 3. Sebagaimana dikutip dari Robert A Dahl, 2001. *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jilid 1 dan 2

<sup>46</sup> *Ibid*

demokratisasi sebagai proses yang melibatkan serangkaian momen yang mendorong perubahan kearah demokrasi. Momen- momen tersebut meliputi momen militer, momen politik, dan momen ekonomi. O'Donnell dan Schmitter menguraikan proses transisi demokrasi sebagai berikut :

Momen militer melibatkan kondisi- kondisi dimana militer akan mentolerir beberapa bentuk liberalisasi yang kurang menentukan dan mulai melepaskan diri dari tanggung jawab langsung pemerintah. Menurutnya peran militer akan berdampak pada munculnya partai-partai politik yang bersaing menurut aturan- aturan demokrasi politik dalam Pemilu. Kedua momen tersebut harus dilengkapi dengan jenis usaha bersama lain yaitu beberapa jenis fakta sosio- ekonomi untuk mengimbangi peran aparat yang semakin meningkat dalam masalah- masalah sosial dan ekonomi.<sup>47</sup>

Berbeda dengan pendapat tersebut diatas, Adam Przeworski memasukkan pula aspek legitimasi dan tekanan Internasional sebagai faktor pendorong keruntuhan rezim otoritarian. Menurutnya, demokratisasi disebabkan oleh empat faktor dibawah ini :

1. Rezim otoritarian dipandang tidak lagi diperlukan dan lalu runtuh.
2. Rezim telah kehilangan legitimasinya dan karena tidak ada rezim yang dapat bertahan tanpa legitimasi maka ia akan berantakan.
3. Konflik dalam kelompok yang berkuasa, terutama dalam militer, tidak dapat didamaikan secara internal dan beberapa faksi memilih mencari dukungan dari luar kelompok.
4. Tekanan luar negeri untuk meletakkan wajah demokrasi mendorong kearah kompromis.<sup>48</sup>

Hungtington melengkapi kedua pendapat terdahulu dengan menyertakan faktor kepemimpinan politik dan kemahiran politik dalam mewujudkan demokrasi.<sup>49</sup> Namun, ia pun tidak menolak faktor- faktor sosial, ekonomi, dan kultural yang lebih luas dan kontekstual dalam menjelaskan

---

<sup>47</sup> O'Donnell dan Schmitter, *Op, Cit*, hlm.62-73

<sup>48</sup> M.Rusli Karim,. 1983, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.11

<sup>49</sup> Hungtington, *Op, Cit*, hlm.49

perkembangan demokratisasi. Dengan demikian, Huntington berpendapat bahwa faktor- faktor pendorong demokratisasi itu meliputi :

- a. Merosotnya legitimasi dan dilema kinerja dari rezim otoriter.
- b. Perkembangan ekonomi dan krisis ekonomi.
- c. Perubahan keagamaan.
- d. Kebijakan baru pelaku eksternal melalui penggunaan cara- cara politis, ekonomi, diplomatik dan militer untuk mendorong demokratisasi.
- e. Efek demonstrasi atau efek bola salju
- f. Faktor kemauan politik (*political will*) dari pemimpin politik untuk mewujudkan demokrasi.<sup>50</sup>

Berdasarkan pendapat- pendapat tersebut diatas, secara umum dapat dikatakan bahwa faktor- faktor pendorong demokratisasi meliputi baik kondisi internal suatu Negara, seperti menurunnya legitimasi, masalah ekonomi, sosial, kultural, dan kemauan politik elit maupun kondisi eksternal dalam bentuk pengaruh internasional. Hal-hal tersebut terwujud dalam perkembangan sosial dalam bentuk isu-isu yang nyata sebab demokrasi pada dasarnya tak lari dari perkembangan sosial yang terus terjadi. Oleh sebab itu, persoalannya adalah bagaimana bisa membuat Negara yang mau berbuat baik untuk rakyat.<sup>51</sup> Seperti ungkapan lord Acton, kekuasaan itu cenderung korup. tapi jangan lupa, yang jahat itu manusianya.<sup>52</sup> Jadi demokrasi itu merupakan mekanisme politik yang dibentuk untuk mencegah orang-orang yang memegang kekuasaan itu agar tidak menyalahgunakannya dengan cara membentuk partai politik yang bebas, adanya Pemilu yang jujur dan pers yang bebas sebab ini merupakan upaya untuk mewujudkan konsep kedaulatan rakyat pada realita yang semestinya.

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm.56-57

<sup>51</sup> Pangi Syarwi, 2012, *Titik Balik Demokrasi:Petunjuk Bagi Para Pejuang Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Intelligensia, hlm73

<sup>52</sup> *Ibid*

Demokrasi normatif sebagai sebuah ide pemerintahan rakyat memposisikan rakyat dalam posisi sentral untuk menentukan dan menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Kedaulatan rakyat ini dipahami Rousseau sebagai kemauan rakyat (*volonte generale* atau *general will*) yang dilembagakan melalui lembaga perwakilan rakyat agar dapat dirumuskan dalam *public policy*. Atas dasar tersebut maka lahirlah teori demokrasi representatif, di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sedikit orang dalam lembaga parlemen (*legislatif*) yang dipilih rakyat melalui pemilu sebagai implementasi kedaulatan rakyat yang diimbangi dengan lembaga pemerintah (*eksekutif*) sebagai pelaksana kebijakan parlemen dan lembaga-lembaga hukum (*yudikatif*). Sedangkan dari sudut empiris, sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>53</sup>

Didalam bukunya "*The Social Contract*" Rousseau mengatakan bahwa sistem perwakilan tidak akan mampu menegakkan demokrasi, karena wakil rakyat tidak akan bisa memperjuangkan kepentingan rakyat. Wakil-wakil rakyat menurutnya hanya akan memperjuangkan kepentingan mereka sendiri, bukan kepentingan rakyat. Lebih lanjut Rousseau mengatakan :

*"sovereignty cannot be represented.... Thus the peoples deputies are not, and could not be, its representatives; they are merely its agents, and they*

---

<sup>53</sup> Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali, Jakarta, hlm. 207.



*cannot decide anything finally. Any law which the people has not ratified in person is void.*<sup>54</sup>

Jadi menurut Jean Jacques Rousseau, kedaulatan tidak dapat diwakili, orang-orang yang menjadi wakil tidak akan dapat menjadi wakil yang sesungguhnya. Mereka hanyalah alat dan tidak dapat menjadi pemutus akhir. Namun keraguan Rousseau terhadap efektivitas sistem perwakilan bisa dikurangi dengan mengadakan Pemilu yang memberikan akuntabilitas yang lebih besar, yakni ketergantungan yang lebih besar dari wakil-wakil rakyat terhadap para pemilih. Untuk itu diperlukan adanya kebebasan para pemilih untuk memilih, sehingga mereka dapat menjatuhkan sanksi bagi wakil rakyat dalam bentuk tidak memilih kembali wakil rakyat tersebut dalam pemilu berikutnya jika terbukti tidak memperjuangkan kepentingan para pemilih selama menjadi anggota legislatif.

Pada pertengahan abad ke-20 dalam perdebatan arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum, yaitu demokrasi sebagai sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintah.<sup>55</sup> Dari perdebatan ini lahirlah teori demokrasi klasik yang berpendapat bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan negara dimana semua orang (rakyat) berhak untuk memerintah dan juga untuk diperintah.<sup>56</sup>

Kekuasaan tertinggi adalah ditangan rakyat (*aux mains du people*) dan pelaksanaan demokrasi semurni-murninya adalah “*democratie directe*”(langsung),

---

<sup>54</sup> Maswadi Rauf, 1997. *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Umum 1997 Perspektif Nasional*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional XV “Dinamika Pemilihan Umum 1997” dan Kongres Nasional IV Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Bandung, 23-25 September 1997, hlm 3.

<sup>55</sup> Huntington, Samuel P, 1995, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, hlm.4

<sup>56</sup> Kuntjoro Poerbopranoto, 1987, *Beberapa catatan dalam tata pemerintahan dan peradilan administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hlm.6

walaupun Rousseau sendiri berkeyakinan bahwa *democratie directe* itu tidak dapat dilaksanakan dalam kebanyakan negara. Demokrasi murni itu sesungguhnya tidak dapat dikaitkan dengan satu hal lain apapun juga dan tak dapat pula diserahkan atau diwakilkan kepada suatu instansi/badan lain (*inalienable*). Sebab, kehendak rakyat umum itu sesungguhnya tak dapat diperwakilkan (*la volonte generale ne se represente pas*).<sup>57</sup>

Teori demokrasi klasik juga mendefinisikan demokrasi dengan istilah-istilah “Kehendak rakyat”(*the will of the people*) dan “kebaikan bersama”(*the common good*).<sup>58</sup> Defenisi- defenisi ini cenderung bersifat rasionalistis, utopis dan idealistis. Pada dasarnya, aliran klasik mendefinisikan demokrasi berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah atau tujuan yang dilayani pemerintah. Konsep demokrasi dizaman modern memunculkan konsep demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*) dimana rakyat memilih warga lainnya untuk membahas dan mengabsahkan keputusan politik.<sup>59</sup>

Rumusan modern dari konsep demokrasi dikemukakan oleh Joseph Schumpeter pada Tahun 1942 yang mengartikan demokrasi sebagai prosedur untuk membentuk pemerintahan. Schumpeter mengatakan bahwa :

“Metode demokratis adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.”<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Koentjoro Poerbopranoto, 1987. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, PT. Eresco, Bandung, hlm.22

<sup>58</sup> Huntington, *Op.Cit*, hlm.5

<sup>59</sup> Lyman Tower, Sergent, 1984, *Contemporary Political Ideologies*, The Dorsey Press Chicago, hlm.30

<sup>60</sup> *Ibid*

Dengan mengikuti tradisi schumpeterian, studi demokrasi modern mendefinisikan sistem politik abad ke-20 sebagai demokratis dengan mendasarkan pada karakteristik yang empiris, deskriptif, institusional dan prosedural sebagai berikut :”Sejauh terdapat prosedur kelembagaan dimana para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui Pemilihan Umum yang adil, jujur, berkala dan didalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara”.<sup>61</sup>

Dengan demikian, menurut definisi ini demokrasi mengandung dua dimensi yaitu kontestasi dan partisipasi. Menurut Dahl, ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warga Negeranya yang bisa digambarkan dengan memakai dua dimensi teoretik, yakni :

1. Seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan, dan
2. Seberapa banyak warga Negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu.<sup>62</sup>

Sejalan dengan pemikiran Dahl, Diamond, Linz dan Lipsen mengemukakan nilai- nilai demokrasi sebagai berikut :

- a. Kompetisi yang sungguh- sungguh dan meluas diantara individu-individu dan kelompok- kelompok organisasi (terutama partai politik) untuk memperebutkan jabatan- jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif pada jangka waktu yang reguler dan tidak melibatkan penggunaan daya paksa.
- b. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga Negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijakan, paling tidak melalui Pemilihan Umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil

---

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> Dahl, Robert, 1994, *Demokrasi dan Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm.9

sedemikian rupa sehingga tidak satupun kelompok sosial (warga Negara dewasa) yang dikecualikan.

- c. Tingkat kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung kedalam organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.<sup>63</sup>

Defenisi Schumpeterian ini mendasari defenisi demokrasi sebagai persoalan prosedur yaitu persoalan penciptaan prosedur atau demokrasi sebagai metode/ mekanisme politik yang dianggap bisa menjamin bahwa yang memerintah akan terus- menerus bersikap tanggap terhadap preferensi dan keinginan warga Negaranya. Pemahaman demokrasi dalam konteks seperti ini dapat digunakan untuk mengamati karakteristik dari prosedur dan mekanisme yang berlaku dalam suatu sistem politik, apakah terdapat kebebasan bagi warga Negara untuk berpartisipasi dalam formulasi kebijakan dan apakah terdapat kompetisi antara para pemimpin politik yang diselenggarakan secara teratur.

Berdasarkan teori yang diuraikan diatas, terdapat persamaan dari keseluruhan teori demokrasi, baik yang klasik maupun modern yakni bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi adalah rakyat. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan rakyat yang senyatanya dalam proses politik yang berlangsung. Keterlibatan rakyat (warga negara) dalam proses politik menjadi prinsip terpenting demokrasi, seperti dikatakan O'Donnell dan Schmitter :”Prinsip terpenting demokrasi adalah kewarganegaraan (*citizenship*) yang mencakup hak untuk mendapat perlakuan sama dengan orang lain berkenaan dengan penentuan

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm.10-11

pilihan bersama, dan kewajiban pihak yang berwenang melaksanakan pilihan tersebut untuk bertanggung jawab dan membuka akses terhadap rakyat.”<sup>64</sup>

### 3. Teori Efektivitas Pemilu (*Election Effectiveness*)

Huntington mengatakan bahwa sebagai prosedur untuk membentuk pemerintahan, mekanisme utama yang digunakan demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin sehingga demokrasi juga mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan itu<sup>65</sup>. Sejalan dengan pendapat tersebut, Apter mengatakan bahwa ciri dinamis terpenting politik demokrasi adalah pemberian suara, dan mekanisme pemungutan suara adalah melalui pemilihan.<sup>66</sup> Semua negara demokrasi pasti menyelenggarakan Pemilu akan tetapi tidak semua Pemilu berlangsung secara demokratis sebab banyak Negara yang menjadikan Pemilu sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dengan bertopengkan demokrasi.

Menurut Arend Lijphart, suatu Negara dapat dikatakan sebagai penganut paham demokrasi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyatakan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;

---

<sup>64</sup> O'Donnell dan Schmitter, 1993, *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique Of Non western Conceptions of Human Rights*, American political Science Review, hlm.8

<sup>65</sup> Huntington, *Op, Cit*, hlm.4

<sup>66</sup> David E. Apter. 1996, *Pengantar analisa politik*, LP3ES, Jakarta, hlm.160

- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau Negara;
- 5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- 6) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 7) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah harus tergantung pada keinginan rakyat.

Salah satu unsur yang disebutkan Lijphard adalah keharusan adanya Pemilihan Umum untuk memilih para penyelenggara negara tertentu. Pemilihan Umum bukan sekedar menunjukkan adanya hubungan antara yang memilih dan yang dipilih. Lebih dari itu, Pemilihan Umum menyiratkan hubungan bahwa yang dipilih bertanggungjawab kepada pemilih. Tidak ada pemerintahan yang demokratis yang tidak bertanggungjawab kepada pemilih.<sup>67</sup>

Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktik berNegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan.<sup>68</sup> Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa- siapa yang disatu pihak harus menjalankan dan dilain pihak mengawasi pemerintahan negara. Sebagaimana dikatakan Alan R, Ball bahwa fungsi utama Pemilu bagi

---

<sup>67</sup> Arend Lijphard, "Democracies", dalam Bagir Manan, 1995. *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat*, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, hlm.6. lihat juga dalam Refly Harun, 2016, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm.44.

<sup>68</sup> Legowo, *Op, Cit*, hlm192

rakyat adalah untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil- wakil mereka.<sup>69</sup>

Apabila pemilihan para pengambil keputusan tingkat tinggi oleh rakyat merupakan esensi demokrasi maka titik kritis dalam proses demokrasi adalah digantikannya pemerintah yang tidak dipilih melalui cara ini dengan pemerintah yang dipilih dalam suatu pemilihan yang bebas, terbuka dan adil. Dengan begitu, Pemilu yang terbuka, bebas dan adil adalah esensi demokratisasi. Huntington mengatakan bahwa Pemilu adalah alat serta tujuan demokratisasi sebab Pemilu merupakan cara untuk memperlemah dan mengakhiri rezim- rezim otoriter.<sup>70</sup>

Sebagai suatu proses, demokratisasi harus melewati tahapan transisi dan konsolidasi yang berkesinambungan untuk benar-benar keluar dari sistem otoriterisme. Pada tahapan transisi akan terjadi pergantian rezim non-demokratik dan terbangunnya elemen-elemen tertib demokrasi. Selanjutnya, pada tahapan konsolidasi akan terlihat praktek-praktek demokrasi telah menjadi bagian dari budaya politik. Pada kedua tahapan itu, konflik dan konsensus politik yang tidak produktif akibat benturan beragam kepentingan selalu bergandengan tangan mewarnai demokrasi dan demokratisasi. Namun hal itu harus dipandang lazim dalam dunia politik mengingat demokratisasi merupakan proses perubahan menuju pemerintahan demokratis yang ditandai oleh pergerakan dari sistem, struktur dan

---

<sup>69</sup> *Ibid*

<sup>70</sup> Huntington, *Op, Cit*, hlm.223

kultur otoriter ke sistem, struktur, dan kultur demokratis akibat gesekan dan benturan yang sulit dihindari.<sup>71</sup>

Disamping pentingnya menekankan kebaikan prosedur, implikasi dari pernyataan diatas adalah perlunya jaminan atas kebebasan sipil dan politik rakyat dalam Pemilu yang menjadi prasyarat bagi keabsahan dan kredibilitas pemerintahan perwakilan dalam negara demokrasi. Mekanisme politik sangat diperlukan sebagai dasar untuk menjamin dan melindungi kebebasan politik setiap individu warga negara yang ingin menggunakan hak-hak politiknya. Dalam perspektif itu, Ramlan Surbakti mengatakan bahwa Pemilu mengandung dua makna yang sekaligus menjelaskan tujuannya, yaitu :

1. Sebagai proses pemungutan suara untuk seleksi perwakilan/ kepemimpinan. Dalam proses ini, pelibatan (partisipasi) warga Negara (penduduk yang telah mempunyai hak pilih) merupakan faktor utama.
2. Sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan agar integrasi masyarakat tetap terjamin.<sup>72</sup>

Pemilu yang demokratis menuntut keterlibatan masyarakat dalam skala yang relatif luas dan dalam tahapan yang relatif menyeluruh. Mooris Janowitz dan Dwaine Marvick mengatakan bahwa keterlibatan seluruh warga masyarakat dalam Pemilu menjadi penting dengan alasan sebagai berikut :

.....Jika Pemilu hanya diikuti oleh kalangan masyarakat terbatas (dengan proporsi yang tidak memadai), hasilnya dikhawatirkan akan sulit memperoleh legitimasi. Disamping itu, jika masyarakat hanya dilibatkan dalam proses yang parsial, misalnya saat pemungutan suara saja tanpa diperbolehkan untuk ikut membantu proses pemilihan secara keseluruhan, kemungkinan terjadinya manipulasi sulit untuk dicegah.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Larry Diamond, 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, hlm 8.

<sup>72</sup> Ramlan Surbakti. 1992, *Pemilu-Pelanggaran Asas Luber*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm.181-182

<sup>73</sup> Heinz Eulau. 1972, *Pemilihan Umum di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, hlm 277



Dengan demikian, demokratisasi penyelenggaraan Pemilu mengandung pengertian terdapatnya keterlibatan masyarakat secara luas dan menyeluruh dalam segenap tahapan Pemilu dengan maksud agar Pemilu dapat terselenggara secara bebas, jujur dan adil sesuai dengan esensi demokrasi.

Berdasarkan pemikiran diatas, teori efektivitas penelitian ini didasarkan pada “asas efektivitas hukum”. Teori ini dikemukakan oleh Hans Kelsen. Adapun efektivitas hukum yang dijelaskan Hans Kelsen adalah :“apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.”<sup>74</sup> Konsep efektivitas dalam defenisi Hans Kelsen difokuskan pada subjek dan sanksi. Subjek yang melaksanakannya, yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyi norma hukum. Bagi orang-orang yang dikenai sanksi hukum, maka sanksi hukum benar-benar dilaksanakan atau tidak.<sup>75</sup>

Efektivitas hukum memberikan jaminan bahwa subjek hukum tidak akan diberlakukan secara sewenang-wenang/tidak semena-mena, sehingga setiap orang akan dapat mengetahui dengan pasti apa dan sejauh mana tugas, wewenang dan kewajiban yang diberikan oleh UU kepadanya. Bila masih ada hal-hal yang kurang jelas, hal ini harus diberikan tafsiran yang pasti, yang tidak dapat diartikan lagi sehingga tidak menyebabkan multi-tafsir yang dapat mencederai kewibawaan para

---

<sup>74</sup> Hans kelsen,2006, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusa Media, Bandung, hlm. 39

<sup>75</sup> HS. Salim, 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Tesis dan Disertasi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 302.

penyelenggara pemilu itu sendiri. Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk kepatuhan kepada UU dan penegakan hak pilih, juga harus dijelaskan hukuman-hukuman untuk pelanggaran-pelanggaran Pemilu tertentu.<sup>76</sup> Ini menjadi salah satu aspek penting dalam keadilan pemilu itu sebab semua proses harus berdasarkan pada ketentuan hukum pemilu. Dalam hal terjadi permasalahan-permasalahan hukum dalam Pemilu, hukum pun menyediakan ruang untuk menyelesaikannya sehingga hak pilih warga negara tetap dapat dijaga dari kemungkinan adanya kecurangan dan pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilu.

Upaya pencegahan, mendeteksi masalah yang terjadi selama tahapan pelaksanaan Pemilu termasuk upaya penyelesaian sengketa proses Pemilu akan dapat diselesaikan secara efektif jika didukung oleh subjek hukum dan sanksi yang jelas, tentang siapa (subjek), apa (objek), bagaimana (sanksi) serta prosedur (tatacara) penyelesaiannya. Semua itu tergantung kepada aturan hukum yang ada dan didukung oleh sumber daya manusia (SDM) para Pengawas Pemilu itu sendiri. Oleh karenanya, agar efektivitas hukum Pemilu dapat diwujudkan, perekrutan anggota Pengawas Pemilu harus lebih selektif agar didapat orang yang benar-benar profesional dan memiliki pengetahuan dalam bidang Pengawasan Pemilu.

Dengan demikian, secara operasional teori efektivitas ini sangat berperan dalam menyukseskan kinerja Pengawas Pemilu dan melakukan evaluasi terhadap langkah-langkah pengawasan yang dilakukan sehingga Pemilu-Pemilu berikutnya

---

<sup>76</sup> Refly Harun *Op Cit*, hlm. 26-27

dapat dilakukan perbaikan dan peningkatan mutu pengawasan sehingga pelanggaran-pelanggaran Pemilu terdahulu dapat dihindarkan.

#### **4. Teori Kewenangan (*Electoral Authority*)**

Kedudukan Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu terkandung didalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Walaupun berdasarkan aturan tersebut diatas tidak mencantumkan secara tegas terkait lembaga Pengawas Pemilu dan hanya mencantumkan kata "sebuah komisi pemilihan umum", sehingga berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 kalimat suatu komisi pemilihan umum dalam UUD 1945 tidak merujuk pada sebuah nama institusi, melainkan merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sedangkan untuk penyelenggara pemilu ditetapkan tiga lembaga yakni KPU, BAWASLU dan DKPP sebagai penyelenggara yang posisinya sejajar dalam penyelenggaraan Pemilu. UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. (selanjutnya disingkat UU No.10 Tahun 2016)<sup>77</sup> juga mengatur tentang kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu yang bertujuan untuk mewujudkan jalannya pelaksanaan Pemilu yang demokratis.

---

<sup>77</sup> "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang," *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2016 Nomor 130 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5898.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu: "authority of theory". dalam bahasa Belanda *Theorie Van Het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der autoritat*.<sup>78</sup> Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah: "*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>79</sup> Sejalan dengan pendapat diatas Ridwan HR mengutip apa yang disampaikan Stout dengan memberikan defenisi tentang kewenangan. Kewenangan adalah: "Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik".<sup>80</sup>

Kewenangan penyelesaian sengketa proses Pemilu tidak hanya dimiliki oleh lembaga peradilan saja. Melainkan juga dimiliki oleh Bawaslu sebagaimana diatur didalam perundang-undangan Pemilu.<sup>81</sup> Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berikut dengan lembaga yang berwenang untuk itu sesungguhnya dimaksudkan untuk menjamin hak pilih warga negara.<sup>82</sup> Sejalan dengan itu, diantara rekomendasi *Global Commission on elections, democracy and security (GCEDS)* Tahun 2012

---

<sup>78</sup> Salim, Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. PT. RadjaGrafindo, Cet II, hlm. 183.

<sup>79</sup> Stout HD, De Betekenissen Van De Wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hlm. 4

<sup>80</sup> Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 110

<sup>81</sup> lihat Pasal 468 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017

<sup>82</sup> Centre for Electoral Reform-Cetro (Penyunting), *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA, Bawaslu RI, International IDEA, dan CETRO*, Jakarta, hlm. 5

terkait penyelenggara Pemilu adalah pemerintahan sebuah negara harus menghasilkan *Electoral management body* (EMB) yang professional, kompeten dan memiliki kebebasan penuh dalam bertindak. Bawaslu dalam menjalankan tugasnya juga tidak terlepas dari tata laksana pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata laksana pemerintahan yang baik ini walaupun tidak dapat menjamin sepenuhnya segala sesuatu akan menjadi sempurna namun, apabila dipatuhi jelas dapat mengurangi penyalahgunaan kekuasaan. hal ini sejalan dengan karakteristik yang dimiliki oleh tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang antara lain yakni:

1. Partisipasi aktif
2. Tegaknya hukum
3. Transparansi
4. Responsif
5. Berorientasi akan musyawarah untuk mendapatkan mufakat
6. Keadilan dan perlakuan yang sama untuk semua orang.
7. Efektif dan ekonomis
8. Akuntabilitas (dapat dipertanggungjawabkan)<sup>83</sup>

Juga hampir sama dengan asas-asas yang dimiliki didalam peraturan Perundang-undangan terkait pelaksanaan Pemilu, sehingga dapat dikatakan bahwa Pengawasan Pemilu harus sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap pelaksanaan Pemilu dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan Intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*) disamping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

---

<sup>83</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Tata\\_laksana\\_pemerintahan\\_yang\\_baik](https://id.wikipedia.org/wiki/Tata_laksana_pemerintahan_yang_baik)  
Integritas Pemilihan Umum di seluruh dunia, dalam buku Saldi Isra Dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis, Op Cit, hlm24*

## F. Kerangka Konseptual

### 1. Konsep Pengawasan Pemilu

Konsep pengawasan Pemilu (*monitoring elections*) yang dikemukakan Annemie Neyts-Uyttebroeck mendefinisikan kegiatan pengawasan Pemilu sebagai “*process of observation and accompaniment of the whole electoral process designed to ensure that the electoral process achieves its self proclaimed aims*”.<sup>84</sup>

Dari definisi ini, dapat diketahui bahwa pengawasan Pemilu merupakan suatu proses pengamatan (observasi) dan pendampingan yang dilakukan secara menyeluruh meliputi seluruh rangkaian kegiatan Pemilu. Ini berarti bahwa pengawasan Pemilu tidak hanya mencakup pengamatan terhadap tahap terakhir dari Pemilu seperti penghitungan suara ataupun pengumuman suara hasil Pemilu. Secara operasional, kegiatan pengawasan Pemilu dilaksanakan oleh Badan baik didalam maupun diluar negeri yang berwenang melakukan pengawasan Pemilu.

Pemilu secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.<sup>85</sup> Meski secara umum, Pemilu menjadi wadah pelaksanaan kedaulatan rakyat, namun bukan berarti sistem yang diterapkan juga konsisten dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dikehendaki oleh UUD 1945. Pelaksanaan

---

<sup>84</sup>Neyts-Uyttebroeck, 1994, *Report Of The Controlling the Illegal Influence of Money Politics and Regulating Political Finance*, hlm. 3

<sup>85</sup>Makna dari “Kedaulatan berada ditangan Rakyat” dalam hal ini ialah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk memilih pemimpin secara demokratis yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya Pemerintahan.

Pemilu yang efektif dan efisien diatur sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU No.7 Tahun 2017)<sup>86</sup> Pasal 3 huruf (J dan K) yang menyatakan bahwa Pemilu dilaksanakan harus memenuhi prinsip secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER dan JURDIL) demi terwujudnya Pemilu yang kredibel dan berkualitas, ini merupakan cita-cita dan harapan dari seluruh rakyat Indonesia.

Namaun pada kenyataannya, Pemilu dijadikan sebagai sarana pertarungan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan. Secara alami terdapat kecenderungan peserta Pemilu baik partai politik (parpol) maupun perseorangan (kontestan) di Indonesia berlaku curang pada saat Pemilu. Hal ini dipengaruhi tingginya tingkat persaingan disebabkan banyaknya jumlah kontestan yang ikut bertarung untuk memperebutkan kursi. Sehingga, segala cara dan upaya dilakukan termasuk melakukan kecurangan dan pelanggaran-pelanggaran terhadap pelaksanaan Pemilu. Kecurangan tidak hanya dalam bentuk janji-janji kampanye yang berlebihan (angin sorga), melainkan juga dalam berbagai perbuatan yang nyata-nyata dapat secara langsung mempengaruhi hasil Pemilu yang antara lain melakukan politik uang (*money politic*), penggelembungan suara hingga jual-beli suara.<sup>87</sup> Sehingga hal ini menimbulkan adanya gejala apatisme masyarakat terhadap Pemilu yang mengakibatkan penyelenggara dianggap tidak netral

---

<sup>86</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,” *Lembaran Negara R.I. Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 6109.*

<sup>87</sup> Simanjuntak, Nelson, 2013, *Menuju Pemilu 2014: Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis dan Bermartabat, Diskusi Umum Membedah Kekuatan Mahasiswa Dalam Pemilu*, Depok, 25 Nopember 2013

sehingga pejabat ataupun wakil-wakil yang terpilih dinilai tidak mampu memenuhi harapan masyarakat.

Untuk menjaga prinsip tersebut serta menjamin bahwa kedaulatan rakyat dapat terlaksana sebagaimana seharusnya, maka penyelenggaraan Pemilu harus diawasi agar sesuai dengan tujuannya. Tidak ada kewenangan tanpa adanya pengawasan, istilah ini muncul dikarenakan kewenangan yang tidak memiliki pengawasan baik secara internal maupun eksternal maka kewenangan itu menjadi absolut dan cenderung akan melakukan penyelewengan/ penyalahgunaan. Bahkan dapat dikatakan, ” tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan ( *geen otonomie zonder toezicht*)”<sup>88</sup>

Stoddard mengemukakan empat kategori kelompok setempat (domestik) yang terlibat dalam pengawasan Pemilu, masing- masing dengan peran dan tanggung jawab yang berbeda, sedangkan organisasi internasional pemantau Pemilu melengkapi usaha dari kelompok- kelompok domestik, tetapi tidak dapat menggantikan ketidakhadiran kelompok domestik. Keempat kategori kelompok domestik pengawas Pemilu itu terdiri dari:<sup>89</sup>

#### 1. Pejabat Pemilihan

Pejabat pemilihan meliputi administrator pemilihan nasional, pelaksanaan pemilihan daerah dan juga pejabat penghitung dan tempat pemungutan suara.

Walaupun para pejabat ini secara prinsip mengawasi proses pengorganisasian

---

<sup>88</sup> P. De Haan, et.al. 1986, *Bestuursrecht In De Sociale Rechtsstaat*, Kluwer-Deventer: Deel 2, hlm.161

<sup>89</sup> Stoddard, 1995, *Partisipasi dan Partai Politik- Indonesia Menuju pada Demokrasi*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm. 2-4



dan pelaksanaan pemilihan, mereka juga mengemban tugas untuk menjamin bahwa pemilihan sesuai dengan UU pemilihan negeri itu dan standar Internasional yang berlaku. Pejabat pemilihan menghadapi batasan tertentu dalam hubungan pemantauan Pemilu terutama dalam pemilihan transisi. Pertama, karena mereka umumnya juga bertanggung jawab terhadap pelaksanaan Pemilu sehingga sulit untuk meneliti pekerjaan mereka sendiri secara obyektif. Kedua, afiliasi partisan mereka dapat menimbulkan prasangka pengaruh pemerintah yang tidak dikehendaki sehingga menghilangkan kredibilitas mereka sebagai pemantau.

## 2. Partai- Partai Politik

Kehadiran saksi dari partai politik dapat mengurangi kemungkinan manipulasi juga menunjukkan kekuatan partai kepada calon pemilih. Mereka juga dapat menjadi sumber informasi penting dan cepat mengenai kehadiran pemilih pada hari pemungutan suara dan hasil perhitungan suara. Tetapi bila terjadi ketidakberesan, saksi cenderung melindungi kepentingan partainya.

## 3. Media Setempat

Disamping melaporkan mengenai kampanye pemilihan dan hasil akhirnya, media juga menyelidiki tuduhan-tuduhan sebelum Pemilu dan membentuk mekanisme untuk membuat proyeksi dan pengumuman hasil Pemilu secara cepat. Namun, jika pemerintah memiliki atau menguasai secara ketat sumber media yang besar, para pemilih dan partai oposisi mungkin menganggapnya berat sebelah.

## 4. Organisasi Non-Partisan

Adanya prasangka sifat memihak dari pejabat pemilihan, saksi dari partai politik dan media telah mempercepat dilakukannya pemantauan oleh organisasi masyarakat nonpartisan. Evaluasi kelompok ini terhadap suatu proses Pemilu dianggap lebih dapat dipercaya dari pada yang diberikan oleh suatu komisi pemilihan yang didominasi pemerintah atau oleh partai peserta Pemilu.

Dalam beberapa kasus, organisasi nonpartisan pemantau Pemilu dibentuk khusus untuk memantau Pemilu tetapi dalam banyak kasus, beberapa organisasi nonpartisan yang sudah ada bergabung dalam persekutuan resmi atau jaringan tidak resmi untuk pemantauan Pemilu. Dengan demikian, terbentuklah organisasi-organisasi pemantau Pemilu yang nonpartisan. Kristiadi mendefinisikan pemantau Pemilu sebagai suatu kumpulan swadaya masyarakat yang secara intensif mencatat ada tidaknya pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilu.<sup>90</sup> Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan agar berjalan sebagaimana mestinya sehingga dalam konteks ini pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Dengan demikian, teori demokratisasi sebagai perkembangan dari teori- teori demokrasi kontemporer pada dasarnya menekankan pada peranan masyarakat yang semakin luas dalam proses politik. Dengan demikian, untuk mencapai suatu Pemilu yang demokratis maka diperlukan penyelenggara yang siap untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis, yaitu harus mandiri, imparisial, tidak berpihak kepada para peserta Pemilu, bekerja secara transparan, punya

---

<sup>90</sup> J.Kristiadi, 1997, *Menyelenggarakan pemilu yang bersifat luber dan jurdil*, Center for Strategic and International Studies, Jakarta, hlm. 182

kapasitas, professional, berintegritas, berorientasi kepada public, pemilih, dan *stakeholder* dari para pemilih sendiri. Oleh karenanya, untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas tinggi, mekanisme pengawasan menjadi sangat penting.

## 2. Konsep Efektivitas Pengawasan Pemilu

Efektivitas diartikan sebagai suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki.<sup>91</sup> Pendapat ini sejalan dengan yang dikemukakan Soewarno Handayani, bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan menggunakan sarana-sarana yang tersedia.<sup>92</sup> Pendapat-pendapat di atas menyiratkan bahwa dalam efektivitas terkandung dua arti, yakni tercapainya suatu prestasi, sasaran atau tujuan serta tersedianya sarana-sarana untuk mendukung pencapaian tujuan.

Sebagaimana dikatakan Lucian W. Pye, bahwa efektivitas berhubungan erat dengan prestasi dan keadaan-keadaan yang mempengaruhi prestasi tersebut.<sup>93</sup> Sebahagian besar analisis mengenai efektivitas dibangun atas dasar model tujuan organisasi. Basil Georgopoulos dan Arnold Tannenbaum mengatakan bahwa :

---

<sup>91</sup> Syamsi, 1998, *Landasan Menuju Indonesia yang Demokratis*, Jakarta, hlm. 89

<sup>92</sup> Suwarno Handayani, 1986, *Administrasi Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 16

<sup>93</sup> Lucian W. Pye, 1988, *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, hlm. 17

*...measures of effectiveness must be based on organizational means and ends, rather than relying on externally derived criteria.*<sup>94</sup>

Ini berarti bahwa ukuran efektivitas didasarkan pada sasaran dan tujuan organisasi itu sendiri dan bukan berdasarkan kriteria- kriteria yang ditentukan secara eksternal. Pendapat itu diperkuat oleh James L. Price yang mengaitkan karakteristik organisasional dengan efektivitas.<sup>95</sup>

Ini berarti bahwa tidak terdapat ukuran standar yang universal untuk mengukur efektivitas yang dapat diterapkan bagi semua jenis kegiatan organisasi. Sebagaimana dikatakan Hall,*....there is no universal standard by which effectiveness can be judged...there is no single indicator of effectiveness, even a group of common indicators, that can be used across organizations activities.*<sup>96</sup> Sedangkan James L. Gipson mengemukakan ada tiga pandangan mengenai aktivitas kegiatan suatu organisasi yakni:<sup>97</sup>

1. Pandangan dari segi efektivitas individu., Menekankan pada hasil karya anggota organisasi. Tugas harus dilaksanakan seperti yang telah ditetapkan sebagai bagian dari pekerjaan.
2. Pandangan dari segi efektivitas kelompok.

Jarang sekali individu bekerja sendiri atau terpisah karena pada kenyataannya individu biasanya bekerja bersama- sama dalam suatu

---

<sup>94</sup> Basil Georgopoulos dan Arnold Tannenboun, 1974, *Corrupt Practices In Elections-A Study Under The Representation Of The People Act*, hlm. 97

<sup>95</sup>James L.Price, 1974, *Elections as Instrument of Democracy*, New-Haven: Yale University Pres, hlm. 97

<sup>96</sup> Hall dkk, 1974. *Francines, Experiences in Management and Organizational Behavior*, edisi ke-2, New York, Jhon Wiley and Sons, hlm. 99-100.

<sup>97</sup> James I.Gibson, 1990, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, NY: Connell University Press, hlm. 25

kelompok kerja. Dalam beberapa hal, efektivitas kelompok adalah jumlah kontribusi tiap-tiap individu. Sebab dari efektivitas kelompok adalah kepemimpinan kelompok, komunikasi dan sosialisasi.

3. Pandangan dari segi efektivitas organisasi.

Lewat kerja sama, organisasi mampu mendapatkan hasil karya yang lebih tinggi tingkatannya dari pada jumlah hasil karya tiap bagian yang ada. Sebab dari efektivitas organisasi ialah teknologi dan motivasi.

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk meneliti efektivitas kegiatan organisasi dikemukakan oleh Richard M. Steers<sup>98</sup> yakni dengan memperhatikan secara serempak tiga buah konsep yang saling berhubungan, yaitu:

1. Paham mengenai optimalisasi tujuan yakni, efektivitas dinilai menurut ukuran sejauh mana suatu organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai. Pemusatan perhatian pada tujuan yang layak dicapai dan optimal kelihatannya lebih realistis untuk tujuan evaluasi dari pada menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan sebagai dasar ukuran.
2. Perspektif sistematika  
Tujuan tidak dipandang sebagai keadaan akhir yang statis tetapi sebagai sesuatu yang dapat berubah sesuai dengan perjalanan waktu.
3. Tekanan pada segi tingkah laku.

Meneliti bagaimana tingkah-laku individu dan kelompok akhirnya dapat menyokong atau menghalangi tercapainya tujuan organisasi.

---

<sup>98</sup> Richard M. Steers, 1985, *Fundamental of Political Science*, New York, NY: Ronal Press, hlm.

Dengan demikian, efektivitas secara Teori mengandung pengertian yang spesifik bagi setiap kegiatan organisasi, sehingga dalam penelitian ini, efektivitas diartikan sebagai kemampuan melakukan kegiatan-kegiatan dengan menggunakan sarana-sarana yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pemilu, maka yang dimaksud disini adalah efektivitas dari penerapan peraturan Perundang-undangan tentang pengawasan Pemilu. peraturan Perundang-undangan terkait pelaksanaan Pemilu sering dilanggar sehingga aturan-aturan yang telah ditetapkan tidak dapat berjalan efektif. Hans Kelsen menyajikan defenisi tentang efektivitas hukum. Efektivitas hukum adalah:“apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi”.<sup>99</sup>

Banyaknya keberatan ataupun masalah hukum yang terjadi pada saat pelaksanaan Pemilu bukan berarti menunjukkan kelemahan yang dimiliki oleh penyelenggara Pemilu terhadap pelaksanaan Pemilu yang dilakukan, melainkan keberatan ataupun masalah hukum Pemilu merupakan sesuatu yang lazim dalam setiap pelaksanaan Pemilu. Karena pada hakikatnya Pemilu itu adalah sebuah kompetisi politik yang semua kontestan berupaya dengan segala cara untuk meraih kemenangan. Perbuatan menggugat proses hasil Pemilu tidak boleh dipandang sebagai cerminan lemahnya system Pemilu, system hukum Pemilu, tetapi justru menjadi bukti kekuatan, vitalitas, dan keterbukaan system politik. Terjadinya peningkatan terhadap jumlah dan variasi gugatan atau permohonan penyelesaian

---

<sup>99</sup> Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 39

sengketa/ pelanggaran Pemilu merupakan perwujudan dari meningkatnya pemahaman public tentang bagaimana proses/ mekanisme untuk mengembalikan hak-hak kepemiluan yang dilanggar. Sehingga perlunya dibangun sebuah system yang baik dalam penyelesaian sengketa Pemilu (*election disputes resolution system*) yang dapat menjamin stabilitas system politik dan bekerjanya perangkat hukum dalam masyarakat.

Pada akhirnya dapat ditegaskan bahwa dari sepuluh kali pengalaman pelaksanaan Pemilu, selain terdapat upaya untuk membuat Pemilu semakin demokratis, juga masih terungkap banyak hal yang mengarah kepada penegasan umum bahwa sejumlah pilihan terkait penyelenggaraan Pemilu masih menunjukkan berlangsungnya proses adaptasi bagi beragam kepentingan yang ada di level supra dan infrastruktur politik dengan kepentingan umum. Sangat penting untuk selalu diingat bahwa selama Pemilu masih menjadi arena “eksperimen” kepentingan bagi kekuatan-kekuatan politik non-demokratis, maka selama itu pula Pemilu sulit menjadi demokratis. Dalam bahasa yang mudah dipahami bahwa masih banyak kebijakan politik terkait Pemilu yang belum sesuai dengan pertimbangan ilmiah yang langsung atau tidak langsung akan menyulitkan tugas pokok dan fungsi pengawasan Bawaslu. Misalnya sistem kepartaian dan sistem Pemilu yang terus diupayakan serasi, sistem *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*, serta mekanisme pencalonan yang terus diupayakan sejalan dengan rekrutmen politik, dan hal-hal lainnya seperti sistem rekrutmen para penyelenggara Pemilu agar mampu memenuhi aspirasi politik terkait penyelenggaraan Pemilu yang mandiri, independen dan profesional.

Posisi Bawaslu yang selalu dikelilingi persoalan hukum Pemilu cukup dipahami. Persoalan hukum ini didesain sebagai rambu-rambu bagi Bawaslu agar efektivitas pengawasan Pemilu berjalan dengan baik. Oleh karena itu, menegakkan rambu-rambu ini merupakan bagian dari desain yang mesti diketahui khususnya oleh Bawaslu sebagai pengawas jalannya pelaksanaan Pemilu. Sebab, penegakan hukum Pemilu pada dasarnya didesain untuk menjaga hak pilih warga negara, baik untuk memilih maupun dipilih.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Metode penelitian bidang hukum dimulai dengan penjelasan mengenai pilihan paradigma penelitian yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian hukum empiris. Metode yang digunakan pada pembahasan disertasi ini menggunakan metode Penelitian hukum empiris (*socio legal research*) yaitu mengkaji ilmu hukum dengan memasukkan faktor sosial akan tetapi tetap dalam batasan penulisan hukum sebab peneliti menganggap penting bahwa antara keduanya yaitu hukum dan konteks sosial dimana hukum itu berada perlu diteliti secara bersamaan sehingga dapat memberikan solusi atas permasalahan yang ada.

Hukum yang dimaksudkan dalam hal ini adalah kaidah atau norma sosial yang telah ditegaskan sebagai hukum dalam bentuk Perundang-Undangan (hukum Negara) yang lingkup kajiannya adalah melihat apakah hukum berada dalam masyarakat berfungsi atau tidak dengan melihat aspek terhadap struktur hukum



dan aparat penegak hukum. Beberapa konsep penting yang dikaji adalah mengenai pengendalian sosial.<sup>100</sup>

Arif Sidharta menyampaikan bahwa *socio legal* bukanlah sosiologi hukum, bukan pula direduksi menjadi semata penelitian yuridis-empiris, *socio legal* mensyaratkan kemampuan penelitian hukum normatif secara baik. Penelitian ini tetap mendahulukan pembahasan norma-norma hukum, kemudian mengupasnya dengan komprehensif dari kajian ilmu non-hukum/faktor-faktor diluar hukum, seperti sejarah, ekonomi, sosial politik, budaya dan lainnya.<sup>101</sup>

Penelitian ini menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan dari segi aturan (*statute approach*), dan pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) dengan begitu penelitian ini akan mampu memberikan gambaran yang bersifat *deskriptif analitis*. Penelitian yang bersifat *deskriptif* ini diharapkan dapat memberi gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai sejauhmana Peran yang dilakukan Badan Pengawas Pemilu dalam menjalankan tugas Pengawasannya dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis dapat terwujud. Sedangkan yang dimaksudkan dengan bersifat analitis yaitu karena hasil penelitian ini diharapkan mampu mengungkap berbagai aspek hukum mengenai pengawasan pelaksanaan Pemilu di Indonesia.

Mengingat judul penelitian ini berbicara mengenai suatu institusi atau lembaga Negara dalam hal ini penyelenggara Pemilu, maka sudah sepantasnya berada dalam konteks ruang lingkup lalu lintas hukum Tata Negara. Mengingat

---

<sup>100</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum Dalam Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Huma, hlm. 3-16

<sup>101</sup> Arif Sidharta, 2014, Disampaikan Pada Saat Pendidikan Sosio Legal di Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung 13 juni 2014. Lihat juga [digeogleweblight.com/?lite\\_url=http://ferrykoto-pasca.15.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-154](http://ferrykoto-pasca.15.web.unair.ac.id/artikel_detail-154)

cakupan dari sumber-sumber hukum Tatanegara sangat luas, untuk itu peneliti akan mempertimbangkan sumber-sumber hukum yang terkait dengan topik penelitian ini agar tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum Tatanegara.

Menurut A.V. Dicey, *constitutional law* (hukum ketatanegaraan) mencakup 2 (dua) elemen pengertian yaitu :

1. *The law of the constitution.* yaitu mencakup dokumen-dokumen sejarah, UU yang ditetapkan oleh parlemen, putusan-putusan pengadilan terdahulu dan prinsip-prinsip yang sudah diterima sebagai hukum yang meskipun tidak dituangkan dalam bentuk UU atau peraturan tertulis tertentu melainkan kebanyakan dikuatkan oleh putusan pengadilan.
2. *The conventions of the constitution,* yaitu mencakup kebiasaan-kebiasaan (*habits*), tradisi-tradisi (*tradition*), adat-istiadat (*custom*) dan praktek-praktek (*practices and usages*).<sup>102</sup>

Sebagai metode penelitian hukum empiris yang mempergunakan data primer, sebagai cara penelitian ilmu sosial dapat juga dijadikan langkah-langkah dalam penelitian ini. Namun demikian tidak perlu diartikan bahwa ilmu hukum memerlukan metode penelitian tersendiri dalam arti langkah-langkah atau tahap-tahapnya.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.12-13

<sup>103</sup> Maria Sumardjono, 1996, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.11

## 2. Jenis dan Sumber Data

Dalam mengumpulkan data yang dibutuhkan, penulis menggunakan beberapa metode dan langkah-langkah penelitian agar diperoleh hasil yang optimal.<sup>104</sup> Metode dan langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Data primer, yaitu bahan yang diambil langsung dari lapangan tempat penelitian dilakukan guna mendapatkan data terbaru (*up to date*). langkah-langkah yang dilakukan untuk memperoleh data ini yaitu dengan cara melakukan teknik wawancara serta diskusi terfokus terhadap orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan Pemilu Khususnya Komisioner dari penyelenggara Pemilu.
2. Data sekunder, yaitu data yang dapat menjelaskan lebih lanjut perihal terkait data primer. Data ini peneliti kumpulkan dari berbagai sumber yang telah ada yakni terdiri dari dokumen-dokumen, buku, laporan, jurnal, artikel, dan lain sebagainya.

Sumber utama dari data sekunder pada penelitian ini terutama diperoleh dari bahan-bahan hukum seperti:

1. Bahan Hukum Primer

Untuk memperoleh bahan hukum primer penulis mempelajari dan mempedomani Peraturan Perundang-undangan yang berlaku serta peraturan pelaksana lainnya yang berkaitan dengan topik pembahasan.

Yang diantaranya yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen.

---

<sup>104</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm.121

- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- e. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum penggabungan dari Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- h. Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- i. Peraturan Bawaslu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

- j. Peraturan Bawaslu Nomor 27 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa proses Pemilihan Umum.
- k. Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Bawaslu.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang memiliki hubungan dengan bahan hukum primer serta mampu memberikan penjelasan terhadap bahan hukum tersebut. Bahan hukum sekunder ini berupa:

- a. Buku-buku yang membahas tentang Pemilu
- b. Putusan-putusan Hukum baik yang dikeluarkan Bawaslu, KPU, DKPP, MK maupun lembaga- lembaga yang terkait lainnya.
- c. Makalah-makalah, Jurnal-jurnal, Artikel-artikel tentang pelaksanaan Pemilu serta pengawasan Pemilu.

## 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang kemudian dapat menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang antara lain sebagai berikut:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum
- c. Kamus Ilmiah
- d. Kamus Bahasa Inggris, serta
- e. Media massa baik cetak maupun elektronik

### **3. Lokasi dan Responden Penelitian**

#### **3.1.Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilaksanakan di Ibu Kota Negara yaitu di Provinsi DKI Jakarta tepatnya pada Kantor Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI), Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) dan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia.

#### **3.2. Narasumber Penelitian**

Narasumber yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah orang yang dapat memberikan keterangan-keterangan berupa fakta-fakta yang disampaikan baik secara lisan maupun tulisan ketika berlangsung tanya jawab dalam bentuk wawancara langsung. Narasumber tersebut terdiri dari:

1. Anggota Bawaslu RI serta Pegawai sekretariat Jenderal Bawaslu RI yang menangani bidang Penindakan dan Pencegahan, bidang hukum dan pengawasan.
2. Komisioner KPU RI serta Pegawai Sekretariat Jenderal KPU RI yang terkait dengan regulasi pelaksanaan Pemilu serta bagian Sumber Daya Manusia (SDM).
3. Hakim Konstitusi yang pernah menangani maupun memutus perkara terkait pelaksanaan Pemilu.

### **4. Tehnik Pengambilan Data dan Alat Pengumpulan Data**

#### **4.1.Tehnik Pengambilan Data**

Data yang dibutuhkan dapat berupa data kualitatif, yang mana data tersebut diperoleh langsung dari lapangan, perpustakaan, sumber data primer dan sumber data sekunder.

#### **4.2. Alat Pengumpulan Data**

Penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder, sehingga alat pengumpulan datanya disesuaikan dengan jenis data tersebut. Data primer dalam penelitian ini bertujuan untuk mendalami permasalahan pengawasan Pemilu. oleh sebab itu, metode wawancara menjadi pilihan yang tepat.<sup>104</sup> Sedangkan untuk data sekunder instrumen yang digunakan adalah studi dokumen. Jadi dengan demikian, alat pengumpulan data pada penelitian ini terdiri dari 2 (dua) macam yaitu wawancara dan studi dokumen.

### **5. Pengolahan dan Analisis Data**

Bahan-bahan hukum yang diperoleh nantinya akan diolah dengan menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif. Sebagai penelitian hukum, analisis kualitatif yang dipakai adalah analisis kualitatif yang bersifat yuridis sehingga dengan demikian langkah-langkah analisis data diatas hanya merupakan penyederhanaan tahapan pengolahan data. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data.<sup>105</sup>

Data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum dalam penelitian ini akan dipergunakan untuk menafsirkan ataupun menjelaskan langkah-langkah yang

---

<sup>104</sup> Maria Sumardjono, *Op. Cit*, hlm. 32-35

<sup>105</sup> N.K. Denzim dan Y.S. Lincoln (Ed), 1994, *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage Publications, hlm. 428-445

dilakukan dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu sehingga dapat dijelaskan apabila terjadi pelanggaran maka aturan apa yang akan dipakai untuk menyelesaikannya ataupun bagaimana cara menyelesaikannya. Sedangkan data primer yang diperoleh dari narasumber pada penelitian ini akan mampu menjelaskan bagaimana masyarakat menyikapi serta memahami tentang pentingnya pengawasan Pemilu yang efektif dan efisien agar dapat membawa manfaat bagi rakyat, bangsa dan negara.

Dengan demikian, terhadap kedua jenis data tersebut nantinya setelah dilakukan analisis maka pengawasan Pemilu yang dilaksanakan akan mampu memperbaiki kualitas Pemilu sehingga wakil-wakil yang terpilih nantinya akan mampu mewujudkan Pemilu secara demokratis di Indonesia.

Oleh karena spesifikasi dari penelitian ini bersifat Membuktikan dengan cara mengembangkan atau menemukan, maka penelitian ini harus sampai kaitannya dengan filsafat hukum karena filsafat hukum yang kegiatannya mencakup perenungan nilai-nilai, perumusan nilai-nilai serta penyerasian nilai-nilai akan mampu untuk menemukan asas-asas hukum yang baru. Seperti pendapat Peter Mahmud Marzuki mengatakan, bahwa penelitian dalam bentuk disertasi harus sampai pada filsafat hukum.<sup>106</sup> Dari pemikiran filosofis inilah dapat dibangun teori dan konsep baru atau untuk menggugurkan teori dan konsep hukum yang ada sebelumnya, atau mungkin akan menemukan asas-asas hukum yang baru sehingga perkembangan hukum dapat lebih cepat dan lebih baik.

---

<sup>106</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Pranada Media Group, Jakarta, hlm.185