Dr. Utang Rosidin, S.H., M.H
Dr. Uu Nurul Huda, S.Ag., S.H., M.H
Dr. Burhanuddin, S.Ag., M.H

Penanganan Tindak Lanjut Temuan Dan Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu Oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum

Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berintegritas

Penanganan Tindak Lanjut Temuan Dan Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu Oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum

Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berintegritas

Dr. Utang Rosidin, S.H., M.H
Dr. Uu Nurul Huda, S.Ag., S.H., M.H
Dr. Burhanuddin, S.Ag., M.H

Penerbit Widina

PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN DAN LAPORAN DUGAAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

Tim Penulis:
Utang Rosidin, Uu Nurul Huda, Burhanuddin

Desain Cover:
Usman Taufik

Tata Letak:
Handarini Rohana

Editor:
Elan Jaelani

ISBN:
978-623-6457-99-3

Cetakan Pertama:
November, 2021

Hak Cipta 2021, Pada Penulis

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

Copyright © 2021
by Penerbit Widina Bhakti Persada Bandung
All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT:
WIDINA BHAKTI PERSADA BANDUNG
(Grup CV. Widina Media Utama)
Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

Anggota IKAPI No. 360/JBA/2020
Website: www.penerbitwidina.com
Instagram: @penerbitwidina

PRAKATA

Alhamdulillah rasa syukur patutlah pada kesempatan ini kami curahkan kehadirat Allah SWT, karena berkat Rahmat, Hidayah, dan Inayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul "Penanganan Tindak Lanjut Temuan Dan Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu Oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berintegritas".

Buku ini merupakan hasil penelitian Klaster Penelitian Terapan Pengembangan Nasional dengan menggunakan kajian analisis ilmu hukum, yang dilatarbelakangi oleh penyelenggaraan Pemilu 2019 merupakan pemilu yang kompleks, baik dari sisi penyelenggaraan maupun bentuk pelanggaran hukum pemilu. Adanya berbagai dugaan pelanggaran administratif dan pelanggaran tindak pidana pemilu kemudian direspon dengan perubahan perundang-undangan yang mengaturnya. Berbagai pelanggaran hukum pemilu semakin variatif, sehingga semakin menjadi perhatian yang semakin serius, karena ukuran keberhasilan negara demokratis dilihat dari kesuksesannya menyelenggarkan pemilu. Pemerintah kemudian memperketat aturan hukum tentang pemilu baik yang berhubungan dengan lembaga penegakan hukum pemilu, yakni dengan menetapkan Bawaslu sebagai lembaga permanen, maupun yang berhubungan dengan jenis pelanggaran dan sanksinya.

Bawaslu diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menangani pelanggaran administrasi Pemilu, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa Bawaslu berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, dan tentunya juga diatur dalam berbagai Peraturan Bawaslu.

Buku ini tentunya dapat diselesaikan karena kontribusi dan bantuan dari semua pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penyusun menghaturkan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Mahmud, M.Si, selaku Rektor UIN Sunan Gunung Djati Bandung, yang dengan ketulusan hati di tengah-tengah kesibukannya selalu meluangkan waktu untuk membimbing, mendorong, dan mengarahkan penulis dengan bijak, tegas, namun tetap berpegang pada sifat obyektif.;

2. Bapak Prof. Dr. Fauzan Ali Rasyid, M.Si, selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, di tengah-tengah padatnya kesibukan beliau selalu berupaya mendorong dan meyakinkan penulis untuk terus meningkatkan pengembangan akademik dan karya-karya penelitian.
3. Bapak Dr. Husnul Qodim, MA sebagai Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) UIN Sunan Gunung Djati Bandung beserta Ketua Pusat Penelitian Dr. Deni Miharja, M.Ag, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian dengan bantuan Dana Penelitian UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
4. Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada para Guru Besar dan rekan-rekan Staf Pengajar di lingkungan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
5. Ucapan terima kasih juga kepada para pihak yang telah memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian, diantaranya Pimpinan dan Staf Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Banten, Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara.
6. Ucapan penghargaan yang paling utama kami sampaikan kepada orang tua, Istri, dan anak-anak tercinta, yang senantiasa memberikan dorongan dan dukungan kepada penulis.

Sebagai insan yang penuh kekurangan dan kekhilafan, tentunya penulisan buku hasil penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak sangat kami harapkan, akhirnya kami berharap semoga penelitian ini bermanfaat bagi kita semua, amien.

Bandung, November 2021

Tim Penulis

DAFTAR ISI

PRAKATA ..... **iii**
DAFTAR ISI ..... **v**
BAB 1 PENDAHULUAN **1**
A. Latar Belakang Masalah 2
B. Rumusan Masalah 9
C. Tujuan Penelitian 9
D. Kegunaan Penelitian 10
E. Kerangka Pemikiran 10
F. Metode Penelitian 18
BAB 2 TINJAUAN TEORITIS TENTANG PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PENYELENGGARAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS **21**
A. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi 22
B. Perwujudan Demokrasi Melalui Pemilihan Umum 29
C. Pemilihan Umum 43
D. Teori Pengawasan 48
E. Penegakan Hukum Penyelenggaraan Pemilu 51
BAB 3 PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA **63**
A. Sejarah Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia 64
B. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum 89
C. Lembaga Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemilu 99
D. Bentuk Pelanggaran Pemilihan Umum 106
E. Jenis Pelanggaran Pemilu 107
F. Lembaga Penegak Hukum Pemilu 111
BAB 4 ANALISIS PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM **117**
A. Mekanisme Penanganan Tindak Lanjut Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu Oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum 118
B. Kendala Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penanganan Tindak Lanjut Temuan/Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum 127
C. Upaya Badan Pengawas Pemilu Provinsi Dalam Tindak Lanjut Temuan/Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum 138

BAB 5 PENUTUP **147**
A. Kesimpulan 148
B. Saran 149
DAFTAR PUSTAKA **150**
RIWAYAT HIDUP PENULIS **156**

Keterangan:
Sesi Foto Bersama antara Peneliti dengan Tim Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Jawa Barat.

PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN DAN LAPORAN DUGAAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

BAB 1: PENDAHULUAN

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pemilu bagi Indonesia telah menjadi rutinitas sebagai wujud nyata negara demokrasi, karena barometer negara demokrasi diantaranya dapat dilihat dari terselenggaranya pemilu secara periodik, demokratis, dan berkualitas. Pemilu merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat dan demokrasi yang kedudukan hukumnya telah dengan tegas dan jelas diatur dalam UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, kemudian ayat (3) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, semakin menegaskan bahwa Indonesia adalah demokrasi hukum dan negara hukum yang menganut demokrasi, yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum .[1]

Salah satu wujud nyata dianutnya demokrasi adalah terselenggaranya pemilu. Landasan konstitusional Pemilu pun telah diatur secara khusus dalam BAB VIIIB Pasal 22E UUD 1945. Substansi Pasal 22E yang terdiri enam ayat mengatur mengenai asas pemilu, macam-macam pemilu, penyelenggara pemilu. Asas pemilu yang dianut adalah Luber dan Jurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur, adil). Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara, yang kemudian dimanifestasikan

[1] Jimly Ashshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionmalisme Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152

dalam bentuk penyerahan kekuasaan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam hidup bernegara .[2]

Pengertian Pemilu menurut ketentuan Pasal 1 angka1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu: "Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".[3]

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Sementara itu, macam-macam pemilu yang diatur dalam Pasal 22E, yaitu Pemilu anggota DPR, Pemilu Anggota DPD, Pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota, dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, Pemilu diselenggarakan dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Konsep suatu perwakilan adalah seseorang atau kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama

---

[2] Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Negara Demokrasi Konstitusional; Praktek dan Pengalaman di 21 Negara,* Sekretratiat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2012, hlm. xv

[3] Penjelasan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, hlm. 5

rakyat atau suatu kelompok yang lebih besar sehingga anggota legislatif nantinya akan mewakili rakyat melalui partai politik.

Pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan, yang diharapkan akan mampu menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari daerah sampai ke pusat. Pemilu yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.[4]

Adapun berkaitan dengan penyelenggara pemilu, ketentuan UUD 1945 tidak menyebut secara tegas sebuah lembaga tertentu, tetapi menyebut suatu entitas penyelenggara pemilu. Rumusan UUD 1945 mengenai badan/lembaga penyelenggara pemilu tersebut telah menimbulkan beragam penafsiran. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa rumusan tersebut bukan merupakan penamaan sebuah lembaga, tetapi merupakan sebuah entitas karena diawali dengan kata “suatu” dan tulisan komisi pemilihan umum pun ditulis dengan huruf kecil.[5] Karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945.

Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu jo. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya ditulis UU Pemilu), di mana diatur bahwa penyelenggaraan pemilu diselenggarakan oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum), Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum) dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang integral secara kelembagaan sebagai badan/lembaga penyelenggara pemilu dengan kedudukan, wewenang dan tugasnya masing-masing.

Dengan demikian, adanya ketentuan UUD 1945 yang mengatur secara khusus mengenai pemilu diharapkan dapat menjamin secara konstitusionalitas dan penyelenggaraan pemilu dapat terselenggara secara teratur lima tahun sekali dan dapat menjamin proses dan mekanisme serta kualitas

---

[4] Arbi Sanit, *partai Politik; Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi,* Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 237

[5] Jimly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 81.

penyelenggaraan pemilu. Namun demikian, sejak zaman orde lama hingga sekarang, dalam pelaksanaan pemilu yang dari tahun ke tahun tidak menutup kemungkinan adanya pelanggaran, baik pelanggaran yang bersifat administratif maupun pelanggaran yang berupa tindak pidana pemilu.

Berdasarkan Undang-undang No.7 Tahun 2017, permasalahan hukum Pemilu di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori,[6] yaitu:

1. Pelanggaran Pemilu, yaitu berasal dari temuan pelanggaran Pemilu dan Laporan pelanggaran Pemilu,[7] yang merupakan hasil pengawasan aktif pengawas pemilu.[8] Bentuk pelanggarannya sebagaimana diatur dalam Pasal 455 ayat (1), pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yang diselesaikan oleh DKPP; Pelanggaran administratif Pemilu (pasal 460 ayat 91), yang diselesaikan oleh pengawas pemilu, dalam hal ini oleh Bawaslu secara berjenjang .[9]
2. Sengketa proses Pemilu, meliputi sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi, dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota[10], yang diselenggarakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota[11], dan apabila Putusan Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, dapat mengajukan upaya hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dengan membentuk Majelis Khusus di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara[12].
3. Perseslisihan hasil Pemilu, meliputi perselisihan antar KPU dengan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan hasil suar Pemilu secara nasional, yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi[13].

Mengacu pada ketiga jenis pelanggaran tersebut, Bawaslu kemudian menindaklanjuti dengan membahas, mengkonsultasikan, dan menerbitkan peraturan penyelesaikan pelanggaran dan penegakan hukum pemilu. Hasilnya, Bawaslu menerbitkan Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu, Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018

---

[6] Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak,* Rajawali Press, Depok, 2019, hlm. 17

[7] Pasal 454 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017

[8] Pasal 454 ayat (2) UU No. 7 tahun 2017

[9] Pasal 461 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017

[10] Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017

[11] Pasal 468 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017

[12] Pasal 472 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017.

[13] Pasal 474 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017

tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu, dan Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.

Pemilu 2019 merupakan pemilu yang kompleks, baik dari sisi penyelenggaraan maupun bentuk pelanggaran hukum pemilu. Adanya berbagai dugaan pelanggaran administratif dan pelanggaran tindak pidana pemilu kemudian direspondengan perubahan perundang-undangan yang mengaturnya. Berbagai pelanggaran hukum pemilu semakin bervariatif, sehingga semakin menjadi perhatian yang semakin serius, karena ukuran keberhasilan negarademokratis dilihat dari kesuksesannya menyelenggarkan pemilu. Pemerintah kemudian memperketat aturan hukum tentang pemilu baik yang berhubungan dengan lembaga penegakan hukum pemilu, yakni dengan menetapkan Bawaslu sebagai lembaga permanen, maupun yang berhubungan semakin detail jenis pelanggaran dan berat sanksinya.

Menurut Hidayat Sardini, keberadaan pengawas pemilu dalam tinjauan politik dan hukum administrasi, bersifat penting untuk menghindari delegitimasi terhadap proses dan hasil pelaksanaan pemilu, serta antisipasi perkembangan berbagai tindak pelanggaran kepemiluan berdasarkan tata hukum secara terpadu dan menyeluruh, guna perkuatan kepercayaan masyarakat ditengah-tengah berbagai permasalahan implementasi sistem kepemiluan.[14] Dengan demikian, kuatnya keberadaan Badan Pengawas Pemilu dengan menguatkan fungsi dan mekanisme pengawasan merupakan hal yang penting agar Pemilu yang berkualitas dapat terwujud.[15]

Namun, dalam catatan sementara penulis, penguatan kelembagaan dan wewenang Bawaslu tidak serta merta mengubah persepsi negatif pada Bawaslu. Problem utamanya adalah Bawaslu belum menunjukkan taring sebagai lembaga penegak hukum pemilu yang telah diamanahi oleh Undang-undang untuk mengawasi seluruh tahapan pelaksanaan pemilu agar pemilu dapat berjalan sesuai dengan prinsip dan asas pemiilu serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Publik menaruh harapan besar pada Bawaslu untuk menegakan hukum pemilu, dan kinerja Bawaslu pun ada peningkatan dalam menangani kasus dugaan pelanggaran pemilu, namun publik masih berpandangan bahwa Bawaslu terkesan tebang pilih dalam penanganan dugaan pelanggaran pemilu, terutama ketika pelanggaran pemilu diduga dilakukan oleh pejabat atau petahana atau pada kasus-kasus tertentu.

---

[14] Nurhidayat Sardini, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, Election-MDP, Jakarta,2009, hlm., 3.

[15] Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat*, Jurnal Bawaslu Vo. 2 Edisi I, Jakarta, 2016, hlm. 115.

Lahirnya Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu atau UU Pemilu dipandang sebagai langkah maju untuk mengatur penyelenggaraan pemilu agar menjadi lebih baik. Undang-udang ini merupakan undang-undang hasil revisi yang menggabungkan tiga Undang-Undang sebelumnya, yakni Undang-undang Pemilu Legislatif, Undang-undang Pilpres, dan undang-undang Penyelenggara Pemilu. Undang-undang Pemilu ini telah mengatur jenis pelanggaran dan lembaga yang menanganinya. Misalnya apabila terjadi tindak pidana, maka penangannya melibatkan 4 (empat) institusi, yakni Bawaslu (Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota), Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Bawaslu pun diberi kewenangan untuk menangani dugaan pelanggaraan administrasi dan sengketa pemilu. Sedangkan DKPP diberikan tugas dan wewenang untuk menangani dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Bawaslu diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menangani pelanggaran administrasi Pemilu. Kewenangan ini diatur dalam UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 95 huruf b, yang berbunyi Bawaslu berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Secara hierarkis, Bawaslu di jajaran Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 102 ayat (2) huruf d UU No.7 Tahun 2017 yang berbunyi Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Kewenangan ini diatur pula di Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) No.8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu pada Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Luar Negeri menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu.

Secara sosiologis, penegakan keadilan Pemilu khususnya atas pelanggaran administrasi Pemilu telah dilakukan sejak digelarnya Pemilu serentak tahun 2019. Hal ini dapat ditelusuri dari kasus-kasus pelanggaran administrasi yang telah ditangani dan diputus oleh Bawaslu. Secara nasional Bawaslu telah menangani 16.427 dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, kemudian menetapkan 16.134 kasus sebagai pelanggaran administrasi.[16]

Menurut Fritz Edward Siregar, pada Pemilu 2019, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI mencatat terdapat 16.043 temuan dan laporan dugaan pelanggaran di Pemilu 2019. Data tersebut berdasar temuan Bawaslu dan laporan dari masyarakat yang diterima lembaga pengawas ini sampai 28 Mei 2019. Dari angka itu, sebanyak 14.462 dugaan pelanggaran aturan pemilu

[16] Bawaslu RI, "Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019", https://www.bawaslu.go.id/id/hasilpengawasan-Pemilu/update-data-pelanggaran-Pemilu-tahun-2019-4-november-2019, Diakses 16 Juni 2021, jam 14.35 WIB

merupakan temuan pengawas di lapangan. Sementara 1.581 dugaan pelanggaran merupakan laporan yang diterima Bawaslu. Fritz menjelaskan bahwa Bawaslu juga mencatat 15.052 laporan dan temuan dugaan pelanggaran itu telah diregistrasi. Rinciannya, 533 kasus adalah pelanggaran pidana, 1.096 pelanggaran hukum, 162 pelanggaran kode etik, dan 12.138 pelanggaran administrasi. Selain itu, 148 dugaan pelanggaran masih dalam proses kajian dan 980 lainnya bukan termasuk kategori pelanggaran aturan pemilu.

Berdasarkan data Bawaslu RI, daerah lokasi temuan dugaan pelanggaran tertinggi ialah Provinsi Jawa Timur (10.066 kasus), Sulawesi Selatan (806 kasus), Jawa Barat (582 kasus), Sulawesi Tengah dan Jawa Tengah masing-masing 475 kasus. Sementara daerah dengan jumlah laporan dugaan pelanggaran aturan pemilu tertinggi yaitu, Sulawesi Selatan (215 kasus), Papua (144 kasus), Jawa Barat (141 kasus), Jawa Tengah (127 kasus) dan Aceh (95 kasus).[17]

Fritz menambahkan selama proses tahapan Pemilu 2019 berlangsung hingga rekapitulasi di tingkat nasional, Bawaslu memutuskan 114 pelanggaran pidana. Sebanyak 106 putusan sudah inkrah dan 8 lainnya masih dalam proses banding. Pelanggaran pidana itu seperti keterlibatan ASN dan TNI/Polri dalam kampanye, kampanye di luar jadwal, kepala desa yang menguntungkan peserta pemilu dan penggunaan fasilitas pemerintah untuk pemenangan kandidat. Ditambahkan oleh anggota Bawaslu RI, Ratna Dewi Pettalolo, bahwa lembaganya masih melanjutkan penanganan sejumlah laporan meski KPU telah mengumumkan hasil rekapitulasi pemungutan suara Pemilu 2019. Bawaslu tetap akan menangani semua laporan hingga ada putusan yang harus ditindaklanjuti KPU.[18]

Penegakan hukum pemilu merupakan hal yang paling menentukan dalam melaksanakan pemilu yang bersih dan berwibawa serta merupakan hal yang urgent yang tidak bisa ditawar penerapannya demi tercapainya tujuan penyelenggaraan pemilu. Sejumlah pelanggaran pemilu yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu, baik pemilu yang berskala nasional maupun yang berskala lokal dipandang mencederai proses demokrasi itu sendiri.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil.

---

[17] *Ibid*.

[18] https://tirto.id/bawaslu-catat-ada-16043-laporan-dan-temuan-pelanggaran-pemilu-d85S

Berkaitan dengan standar tersebut, dikemukakan bahwa: "Kerangka hukum harus menyediakan bagi setiap pemilih, kandidat, dan partai politik kesempatan untuk menyampaikan keberatan kepada pihak KPU yang atau pengadilan yang berwenang ketika pelanggaran atas hak-hak kepemiluan jelas terjadi. Undang-undang harus mempersyaratkan lembaga KPU atau pengadilan memberikan keputusan segera untuk menghindari pihak yang dirugikan hilang hak pemilunya. Undang-undang harus memberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan pada pihak KPU yang lebih tinggi atau pengadilan dengan otoritas mengkaji dan membuat keputusan yurisdiksi terkait kasus tersebut. Keputusan akhir pengadilan harus dikeluarkan dengan segera.[19]

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian lebih lanjut dengan judul "**Penanganan Tindak Lanjut Temuan dan Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas".**

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang dijadikan sebagai obyek penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu yang ditangani oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum?
2. Bagaimana kendala Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu?
3. Bagaimana upaya Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam mengatasi kendala penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran Pemilu?

C. TUJUAN PENELITIAN

Merujuk pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis mekanisme penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum
2. Untuk menganalisis kendala Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran Pemilu.
3. Untuk menganalisis upaya Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam mengatasi kendala penanganan tindak lanjut temuan dan laporan pelanggaran pemilu.

---

[19] Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm. 5

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum yang berkaitan dengan kepemiluan, dan dapat menjadi kontribusi pemikiran membangun demokrasi dan pemilu yang berintegritas.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu, khususnya bagi Bawaslu dalam mengoptimalkan penanganan tindak lanjut laporan/temuan dugaan pelanggaraan Pemilu.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Frans Magnis Suseno menyatakan bahwa suatu negara disebut demokratis bila terdapat 5 gugus dalam negara tersebut yaitu : negara hukum, kontrol masyarakat terhadap pemerintah, pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas dan adanya jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.[20]

Konsep negara hukum mendasarkan suatu keyakinan bahwa kekuasaan tertinggi di suatu negara mesti didasari atas hukum. Negara hukum merupakan terjemahan dari kata "rechtsstaat". Definisi negara hukum secara luas yakni suatu negara yang berlandaskan hukum serta menjamin rasa keadilan. Rasa keadilan itu diejawantahkan dari sikap para penguasa dalam menjaga stabilitas dan ketentraman, artinya kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa mesti berlandaskan hukum atau diatur oleh hukum. Hal tersebut akan menjamin suatu keadilan dan kebebasan dalam pergaulan kehidupan bagi warganya[21].

Ni'matul Huda menjelaskan dalam suatu negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara yakni hukum itu sendiri, yang selaras dengan prinsip the Rule of Law, And not of Man, yang sesuai dengan pengertian nomocratie, yakni kekuasan yang dijalankan oleh hukum[22]. Sementara itu Mochtar Kusumaatmadja menyatakan dalam negara hukum, kekuasaan itu tidak tanpa batas, hal ini dimaksudkan kekuasaan mesti tunduk

---

[20] Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis,*Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 59-60

[21] Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara,* Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm.33-34.

[22] Nimatul Huda, Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 55

pada hukum. Secara umum negara hukum merupakan negara berdasarkan hukum, dan kekuasaan harus tunduk pada hukum[23].

Oleh karena itu, pada Negara Hukum terdapat substansi pengakuan atas prinsip supremasi hukum dan konstitusi, adanya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan berdasar sistem konstistusional yang diatur dalam UUD, hadirnya jaminan atas Hak Asasi Manusia (HAM) dalam konstitusi, terdapat prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, menjamin persamaan setiap warga negara di depan hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk atas penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam teori Negara Hukum, hukum menjadi panglima dalam penyelenggaraan negara, sejalan dengan pengertian nomokrasi, kekuasaan yang dijalankan oleh hukum[24].

Miriam Budiardjo menguraikan istilah Negara Hukum (Rechststaat) sebagai suatu hasil rumusan dari prinsip-prinsip. Adapun prinsip tersebut yakni suatu kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan dapat diminimalisir, dengan cara menyerahkan kekuasaan kepada beberapa orang atau badan, serta tidak mensentralkan kekuasaan pemerintahan secara tunggal pada orang maupun badan[25].

Satjipto Rahardjo berpendapat dalam konteks keindonesiaan, negara hukum adalah bangunan yang “dipaksakan dari luar” (imposed from outside). Sehingga dalam membangun negara hukum merupakan suatu tindakan membangun suatu perilaku bernegara hukum sehingga akan membangun suatu peradaban baru[26]. Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum, maka diperlukan sutatu lembaga peradilan yang bebas dan upaya perlindungan atas HAM. Salah satu norma paling esensial dari cita hukum Indonesia adalah keadilan, artinya hukum dibuat harus secara adil bagi semua pihak[27].

Menurut Miriam Budiardjo, agar dapat terselenggaranya sistem politik yang demokratis dalam kerangka the rule of law, hendaknya memperhatikan syarat-syarat sebagai berikut:[28]

---

[23] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan,* Alumni, Bandung, 2013, hlm. 180

[24] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 57.

[25] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Bandung, 2001, hlm. 52.

[26] Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif,* Kompas, Jakarta, 2013, hlm. 48-49

[27] Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara, op.cit*,34

[28] Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,2003 hlm.63-64

a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga, dimana setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, dalam alam demokrasi adalah sesuatu yang wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan dan dialog terbuka dalam rangka mencapai konsensus.
b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang berubah, sebab setiap masyarakat yang selalu terjadi perkembangan dan perubahan yang dinamis disebabkan oleh faktor-faktor majunya teknologi komunikasi dan sebagainya.
c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, mekanisme kepemimpinan nasional harus berjalan secara alamiah melalui proses pemilihan umum sesuai dengan konstitusi yang telah disepakati, sebab pergantian kepemimpinan atau dasar keturunan atau dengan jalan mengangkat diri sendiri atau melalui kudeta adalah merupakan proses yang tidak wajar dalam suatu demokrasi.
d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum perlindungan terhadap kelompok-kelompok minoritas dari pemaksaan kehendak dan memberikan peluang/kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif sehingga mereka merasa turut bertanggung jawab.
e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat baik keanekaragaman pendapat, kepentingan dan tingkah laku, hal ini perlu untuk dapat terselenggaranya suatu masyarakat yang terbuka serta kebebasan-kebebasan politik yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif.
f. Menjamin tegaknya keadilan, dalam suatu demokrasi lembaga-lembaga perwakilan haruslah dapat merepresentasikan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat.

Upaya penegakan hukum dalam rangka penerapan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dibuat dalam rangka penyelesaian konflik atau pelanggaran pemilu. Penggunaan upaya hukum dalam hal ini hukum administrasi, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Upaya untuk menanggulangi pelanggaran Undang-undang Pemilu, hukum administrasi termasuk bagian kebijakan sosial yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai ketertiban dan kesejahteraan masyarakat.

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua perkataan, yaitu demos yang berarti rakyat dan cratein yang berarti memerintah. Istilah demokratia ini dikenalkan sekitar 2400 tahun yang lalu,

dimana pengertian dasar ajaran demokrasi tidak pernah berubah, walaupun pelaksanaan dari asasi itu sendiri mengalami perubahan[29]. Dengan demikian demokrasi secara terminologi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat[30].

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa demokrasi menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "government or rule by the people"[31]. Koentjoro Poerbopranoto[32] mengemukakan pandangan para ahli tentang pengertian "demokrasi", seperti: R. Kranenburg, bahwa demokrasi adalah cara memerintah negara oleh rakyat; M. Duverger, demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan, dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Demokrasi langsung yang pada mulanya seperti yang diterapkan pada zaman Yunani apabila pemerintahan yang hendak berkuasa hendak menentukan suatu kebijakan maka terlebih dahulu menanyakan langsung kepada rakyat dalam perkembangannya demokrasi langsung ini sangat sulit dilaksanakan sebab jumlah rakyat dalam suatu negara relatif sangat banyak ditambah lagi dengan tingkat pendidikan dan kecerdasan yang relatif tidak sama. Untuk efektif dan efisiennya aspirasi rakyat, maka digunakan sistem perwakilan atau biasa juga disebut dengan demokrasi perwakilan. Dalam praktek, demokrasi perwakilan ini tidak terlaksana secara seragam. Setiap negara menjalankan demokrasi perwakilan sesuai dengan faktor-faktor yang ada di sekelilingnya seperti pandangan hidup, ideologi, kenyataan sosial, budaya dan lain sebagainya[33]. Indonesia sendiri pernah mengenal "demokrasi terpimpin" dan pada saat ini kita berusaha melaksanakan demokrasi yang kita kenal dengan "demokrasi pancasila" yaitu demokrasi yang didasarkan pada pancasila.

Sejalan dengan itu, Hans Kelsen menjelaskan, "that all power should be exercised by one collegiate the members of which are elected by the people land which should be legally responsible to the people"[34]. (bahwa semua

---

[29] Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta, cet II, 1995. hlm. 73-74.

[30] Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi?,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000. hlm.1.

[31] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Gramedia, Jakarta, 1989. hlm. 50.

[32] Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Eresco, Bandung, 1987,. hlm. 7.

[33] *Ibid*.

[34] Hans Kelsen, *General Theory of Low State,* Ney York Russell & Russell, 1973. hlm. 282.

kekuasaan harus dilaksanakan oleh satu organ kolegal yang para anggotanya dipilih oleh rakyat yang secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat).

Ditinjau dari sejarahnya [35], konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, yaitu Negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Konsep tersebut terus berkembang, sekaligus menjadi pilihan yang cukup menjanjikan bagi banyak negara, khususnya setelah Perang Dunia II. Hal ini terjadi pada negara-negara bari di Asia, seperti Malaysia, India, Pakistan, juga Indonesia yang kesemuanya masuk dalam kelompok demokrasi konstitusional[36]. Lain halnya dengan Korea Utara, RRC, dan negara-negara yang melandaskan ideologi komunis.

Berkaitan dengan demokrasi komunis C.F Strong[37] mengemukakan, "*in the communist constitutions such phrases as" 'People Republics' and Democratic Republic" are variously used to desribe the regime*" (dalam konstitusi komunis istilah-istilah demokrasi rakyat, republik rakyat dan republik demokrasi merupakan jenis-jenis yang menggambarkan rezim).

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan[38], bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hal bagi para aktivis politik kampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;

---

[35] Eep Saefulloh Fatah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 6

[36] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998. hlm. 52. "Mengartikan demokrasi konstitusional adalah mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan pada paham komunis adalah mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (Machstaat) dan bersifat totaliter".

[37] C.F Strong *Modern Political Constitutions, The English Language Book Society and Sidwick & Jakson Limited,* 1966. hlm. 13.

[38] Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II.* Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994. hlm. 2

8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat .[39]

Dengan delapan unsur tersebut, ada beberapa hal yang pokok untuk mendapatkan perhatian dalam kaitannya dengan pemberdayaan kedaulatan rakyat di Indonesia, antara lain; mendapat kesempatan yang sama untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan negara, pemilihan yang bebas dan jujur dan semua lembaga yang ada dalam merumuskan kebijaksanaan pemerintahan harus bergantung kepada keinginan rakyat. Hal-hal tersebut selama bertahun-tahun khususnya pada orde baru hanya sekedar wacana politik belaka, tetapi realisasinya masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, dalam pembangunan negara demokrasi di masa depan sudah saatnya praktik-praktik demokrasi yang semu ditinggal dan diganti dengan demokrasi yang sesungguhnya, yaitu demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam penyelenggaraan negara baik dalam bidang pemerintahan, politik , ekonomi, maupun sosial budaya.

Secara teoritis, kedaulatan rakyat sebagai asas dan ajaran sudah cukup tua usianya, mulai dari zaman Monarkomaken melalui pikiran ahli filsafat seperti, Buchanan Althusius, sampai berkembangnya hukum alam yang dimotori oleh filsuf terkemuka seperti, JJ Rousseau telah mengembangkan teori "Volonte General" (kemauan rakyat) sebagai kekuasaan tertinggi[40]. Atas pandangan JJ. Rousseau, Soehino melihat ada dua konsep konsekuensinya :

1. Ada hak dari rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Ini hubungannya dengan boleh tidaknya rakyat itu berevolusi terhadap penguasa;
2. Adanya paham bahwa yang berkuasa itu rakyat, atau paham kedaulatan rakyat. Rakyat disini bukan sebagai penjumlahan dari pada individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu Gemeinschaft, yang sifatnya abstrak[41].

Merujuk berbagai pendapat tersebut di atas, terkandung makna bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai unsur utama dalam negara sehingga baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan pemerintah, rakyat seharusnya selalu berperan aktif dan penentu yang utama. Oleh Karena itu, paham kedaulatan

---

[39] Bagir Manan, *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat* (kumpulan makalah), Bandung, 1995. hlm. 5-6.

[40] J.J Rousseau dalam Soehino, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 120.

[41] *Ibid*. hlm. 121.

rakyat merupakan sendi yang fundamental dalam Negara demokrasi. Begitu pula halnya di Republik Indonesia kedaulatan rakyat diatur di dalam UUD 1945. kedaulatan rakyat adalah kombinasi antara yang berkembang di Barat dan tradisi budaya Indonesia dimasa lalu dan Demokrasi Politik (Barat) dan Demokrasi Ekonomi (Sosialis).[42]

Menurut Sri Soemantri, "kedaulatan rakyat yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah berdasarkan pancasila"[43]. Perjuangan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di Indonesia masih memerlukan waktu, upaya, dan pikiran yang tidak sedikit. Demikian pula penerapannya ditingkat daerah. Gagasan atas prinsip kedaulatan rakyat dalam lingkup daerah bagi Mohammad Hatta[44] bukan hal yang baru. Hal ini tercermin dari uraiannya yang menyatakan;

> "Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, baik rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintah negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan Sendiri seperti Gemeenteraad, Pronciale dan lain-lain".

Dengan jiwa demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat seperti itu pula pemerintah daerah dijalankan, sehingga otonomisasi yang sedang kencang didengung-dengungkan dapat terwujud dengan tepat dan sesuai dengan tujuannya. Artinya, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pelaksanaan jiwa atau prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat mutlak dijadikan sebagai salah satu syarat dalam rangka pemerataan keadilan dan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai manifestasi dari tujuan otonomi daerah.

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termashur "*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*"[45] (kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan absolut cenderung untuk korupsi secara absolut).

---

[42] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 6.

[43] Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara,* Alumni Bandung, 1992, hlm. 21

[44] Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka* (1932) dalam kumpulan karangan, jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976. hlm. 103.

[45] Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dalam Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara,* Alumni, Bandung. hlm. 6

Bagi sejumlah Negara demokrasi termasuk Indonesia, pemilu merupakan tolak ukur utama dari demokrasi. Melalui pemilu, demokrasi merupakan sistem yang menjamin kebebasan warga Negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain, bahwa pemilu merupakan symbol dari pada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai .[46]

Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi Negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat[47]. Dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat atau demokrasi terus mendapatkan pembenar dan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan, John Stuart Mill menyatakan bahwa demokrasi itu dipilih bukan karena merupakan hak-hak pribadi secara apriori, melainkan karena akan meningkatkan mutu semua orang .[48]

Pemilu secara umum berfungsi sebagai alat penyaring rakyat yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik. Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan suatu keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis[49]. Kebanyakan Negara demokrasi penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu tolak ukur dari pelaksanaan sistem demokrasi[50].

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa prinsip terkait dengan idealnya sistem pemilu adalah dengan berpedoman pada tujuan penyelenggaraan pemilu, yakni :

1. Memungkinkan peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai
2. Pergantian pejabat sebagai representasi rakyat.

---

[46] H.A Prayitno dan Trubus. (2004). *Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta. Universitas Trisakti. h. 119.

[47] Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara.* Jakarta. Sinar Bakti. hlm. 329

[48] Khairul Fahmi. (2011). *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada. hlm. 31.

[49] Moh. Mahfud MD. (2010). *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada. hlm. 60.

[50] Miriam Budiardjo.(2008). *Dasar-DasarIlmuPolitik*. Jakarta.GramediaPustakaUtama. hlm. 461.

3. Melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat
4. Melaksanakan prinsip hak asasi warga negara[51].

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis (socio legal research). Metode ini digunakan karena permasalahan yang dibahas berkaitan erat dengan realitas sosial politik dan tingkah laku nyata dari manusia itu sendiri. Tingkah laku manusia yang nyata itu harus mengacu juga pada norma-norma sosial dan hukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan.

Pembahasan perihal yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap penyelesaian perkara Pemilu menurut sistem peradilan pemilu di Indonesia, dilakukan dengan menggunakan pendekatan secara sosiologis. Upaya itu dilakukan dengan mencoba menelusuri secara mendalam dan nyata dari sebuah fenomena penerapan hukum adminitrasi pemilu dalam konteks sebuah fenomena penerapan hukum adminitrasi pemilu dalam konteks sosial. Dalam operasionalnya, pendekatan yuridis sosiologis ini dilakukan melalui wawancara dengan beberapa narasumber yang berkompeten dan berhubungan dengan penelitian.

2. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Untuk mendapatkan data penelitian, sumber data dalam penelitian ini didapatkan dari penelitian lapangan yang berasal dari beberapa narasumber yang terkait dengan obyek penelitian, dan dari sumber data yang diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan.

b. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum yaitu:

1) Data primer adalah bahan-bahan berupa informasi dan data yang diperoleh dari hasil wawancara peneliti dengan berbagai narasumber yang relevan dengan obyek penelitian di lapangan.

---

[51] Jimly Ashshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi,* Jurnal Konstitusi, Vol. 3 Nomor 4, Desember 2006, hlm. 13

2) Data sekunder adalah bahan-bahan hukum yang berperan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, berupa naskah-naskah hukum dan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Prosedur Pengumpulan dan Pengelolaan Data

a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan dua cara pengumpulan data :

1) Studi Kepustakaan

Peneliti melakukan studi kepustakaan dengan menelaah Peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan.

2) Studi Lapangan

Pengumpulan data dalam studi lapangan ini dilakukan dengan membuat daftar pertanyaan wawancara yang akan diajukan kepada para narasumber yang telah ditetapkan.

b. Tahap Pengelolaan Data

Tahap pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan tahapan kegiatan sebagai berikut:

1) Identifikasi data, yaitu mencari data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pembahasan yang akan dilakukan dengan menelaah peraturan, buku atau artikel yang berkaitan dengan judul atau masalah.
2) Klasifikasi data, yaitu hasil identifikasi data yang selanjutnya diklasifikasi atau dikelompokkan sehingga diperoleh data yang benar-benar objektif.
3) Penyusunan data, yaitu menyusun data menurut sistematika yang telah ditetapkan dalam penelitian sehingga memudahkan peneliti dalam menginterprestasikan data

4. Analisis Data

Data yang diperoleh oleh peneliti, kemudian dianalisis dengan cara analisis kualitatif. Analisis kualitatif ini dilakukan untuk menganalisis aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode deskriptif analisis. Dalam metode deskriptif analisis ini, peneliti mencoba menguraikan atau menggambarkan data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan umum sesuai dengan obyek penelitian.

5. Lokasi Penelitian

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu atau gejala atau kejadian atau seluruh unit yang diteliti. Populasi penelitian ini adalah Bawaslu Provinsi. Karena itu lokasi penelitian yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

a. Bawaslu Provinsi Jawa Barat;
b. Bawaslu Provinsi Banten;
c. Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara.
d. Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara.

Penentuan lokasi penelitian tersebut berdasarkan urutan rangking jumlah kasus dugaan pelanggaran Pemilu tahun 2019, baik yang berasal dari laporan maupun temuan.

Keterangan:
Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) antara Peneliti dengan Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Banten.

BAB 2: TINJAUAN TEORITIS TENTANG PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PENYELENGGARAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS

BAB 2

TINJAUAN TEORITIS TENTANG PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PENYELENGGARAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS

A. KEDAULATAN RAKYAT DAN DEMOKRASI

Kedaulatan (*sovereignity*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dari segi bahasa, perkataan kedaulatan itu sendiri dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata daulat dan daulatan yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan, atau peredaran (kekuasaan)[52].

Dalam pengertian klasik, konsep kedaulatan digunakan untuk menyebut kurun waktu kekuasaan atau dinasti. Konsep tradisional mengenai kedaulatan ini juga dikaitkan dengan pengertian kekuasaan yang abstrak, tunggal, utuh dan tak terbagi ataupun tak terpecah-pecah, serta bersifat tertinggi dalam arti tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. Dalam bahasa Inggris, istilah kedaulatan disebut souvereignity yang berasal dari Bahasa Latin, superanus. Perkataan ini juga berkaitan dengan kata supreme dan supremacy. Dalam istilah Jerman dan Belanda serta bahasa-bahasa Eropa lainnya, istilah ini diadopsi disesuaikan dengan lafal masing-masing bahasa, seperti *suvereniteit, soverainette, sovereigniteit, souvereyn, sovereignty, superanus, summapotestas, maiestas (majesty)*, dan lain-lain sebagainya[53] yang diadopsi

[52] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 115.

[53] *Encyclopedia of Social Sciences,* hlm. 267.

dari bahasa-bahasa Inggris, Perancis, Jerman, Spanyol, Belanda dan Italia, yang dipengaruhi oleh bahasa Latin. Semua istilah tersebut di atas menunjuk kepada pengertian kekuasaan tertinggi.

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (*souvereignity*) itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa Latin, soverain dan superanus, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa atau kekuasaan yang tertinggi. Dalam bahasa Arab modern dewasa ini pun, istilah kedaulatan tersebut dipahami dalam konteks makna kata souvereignty sebagaimana di Barat[54]. Dengan dmikian, dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan sejarah telah terjadi perubahan dan pergeseran-pergeseran makna sedemikian rupa sehingga terminologi kedaulatan dalam bahasa politik Indonesia sudah tidak terbedakan lagi maknanya, apakah berasal dari sumber Barat atau dari sumber aslinya istilah itu pertama kali dipinjam, yaitu dari bahasa Arab. Karena itu, yang terpenting adalah bahwa secara teknis, konsep kedaulatan itu berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.

Tokoh yang dapat disebut sebagai pelopor pertama yang membahas ide kedaulatan ini sebagai konsep kekuasaan tertinggi di dunia ilmu pengetahuan adalah Jean Bodin (1530-1596). Hal ini diuraikan secara luas oleh Jean Bodin dalam buku karya monumentalnya berjudul Six Livres de la Republique (1575). Jean Bodin dalam bukunya ini menggunakan perkataan maiestas yang dalam bahasa Inggrisnya berarti majesty untuk pengertian yang sama dengan ide kedaulatan tersebut. Oleh para ahli, buku inilah yang dianggap pertama kali menguaraikan secara luas dan lengkap kedaulatan (*souvereignity*) itu dilapangan ilmu pengetahuan[55]. Bodin di sini juga menggunakan istilah summa potestas untuk menunjuk pada pengertian kata souvereignity yang selanjutnya sering dipakai oleh Hugo Grotius. Demikian pula perkataan summa potestas dan summum imperium biasa dipakai pula untuk maksud yang sama dalam buku lain, yaitu De lure Belle at Pacis (1625)[56]. Bodin juga menyebutnya

---

[54] Dalam kamus bahasa Arab-Inggris, kata *souvereign* itu biasanya diterjemahkan menjadi (i) *malik* (raja), (ii) *sayyid* (pemimpin yang efektif), (iii) *dzata siyadah* (memiliki kepemimpinan), dan sebagainya; sedangkan kata *sovereignty* diartikan sebagai (i) *sulthath 'aliyah* (kekuasaan yang tinggi), (ii) *siyadah istiqlali* (kepemimpinan yang efektif dan merdeka), (iii) *daulat dzata siyadah* (kekuasaan yang mempunyai kepemimpinan yang efektif). Dan lain-lain sebagainya. Lihat kamus Al-Mawrdi, *Op.cit*.

[55] Bhandari, *History of European Philosophy,* Lahore : Evernew Book Stall, edisi ke-9, 1969, hlm. 222.

[56] Buku ini ditulis oleh Hugo Grotius sejak tahun 1925

sebagai ”summa in cives at subditos legibusque soluta potestas” (kekuasaan tertinggi yang mengatasi warga negara, anak buah, dan undang-undang).

Sementara itu, Thomas Hobbes, dalam bukunya De Cive (1642) mengggunakan kedua perkataan tersebut di atas dalam satu rangkaian pengertian, yaitu: summa potestas sive sumum imperium sive dominum[57]. Akan tetapi, dalam bukunya Leviathan (1951) Thomas Hobbes mengganti semua istilah itu dengan souvereignity (kedaulatan). Sejak Hobbes inilah gagasan mengenai kedaulatan (*souvereignity*) itu menjadi mitos yang berdampak sangat luas dalam studi hukum dan politik. Karena itu, seperti dikatakan oleh d’Entreves, *”If anything marks, once and forever, the birth of the modern state, is the mythof Leviathan*”[58] (jika ada tanda-tanda, baik sekali maupun berkali-kali, kelahiran negara modern, adalah suatu kepercayaan yang sangat berpengaruh). Setelah Jean Bodin, tokoh yang harus disebut jasanya dalam mengembangkan studi mengenai konsep kedaulatan ini adalah Thomas Hobbes. Bagi Hobbes, summa potestas yang disebutnya sovereignty itu bukan saja merupakan atribut negara, tetapi merupakan suatu fungsi esensial yang ada di dalamnya.

Konsep kedaulatan inilah yang membedakan organisasi negara dari organisai sosial lainnya. Kedaulatan adalah jiwa (soul) dari lembaga politik yang disebut negara[59] yang disimbolisasikannya sebagai makhluk yang kebal dan tak terkalahkan yang diceritakan dalam Bibel yang disebut Leviathan[60]. Jiwa (soul) yang dimaksudkan disini tentu saja bersifat artifisial sebagaimana negara yang merupakan subjek hukum (persoonalijk) atau sebagai persona yang bersifat artifisial.

Berdasarkan hal tersebut, kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara. Tanpa kedaulatan, apa yang dinamakan negara itu tidak ada, karena tidak berjiwa. Majesty atau sovereignty itu menurut Bodin adalah ”... *the most high, absolute, and perpetual power over the citizens and subjects in a commonweale*”[61] (paling tinggi, absolut, dan kekuasaan yang terus menerus terhadap warga negara dan menjadi subjek di dalam negara persemakmuran). Pertama, kedaulatan itu bersifat (i) mutlak, (ii) abadi, dan karena itu juga harus bersifat (iii) utuh, tunggal dan tak terbagi-bagi atau

---

[57] Dalam tradisi hukum Romawi, imperium dan dominum berkembang sebagai dua wilayah yang berbeda. Yang pertama adalah wilayah kekuasaan umum (publik), sedangkan yang kedua berkaitan dengan wilayah pribadi kaum aristocrat (private).

[58] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi& Konstitusionalisme*, *Op. Cit.* hlm. 121.

[59] *Ibid*, hlm. 122.

[60] *Ibid.*

[61] *Ibid.*

terpecah-pecah serta (iv) bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi. Kedua, kekuasaan berdaulat dalam negara itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu negara itu berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum [62]. Ketiga, hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut yang pada zamannya memang berada di tangan raja.

Menurut J.Jacques Rousseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (volunte generale) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu[63] :

1. Kesatuan (*unite*), bersifat monistis;
2. Bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*)
3. Tak dapat dialihkan (*malienabilite*)
4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*)

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan dimana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak diperintah. Karena rakyat adalah satu maka negara juga adalah satu. Karena itu pula, konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (indovisible). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara; jika rakyat berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun. Oleh karena itu, dapat pula dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptible*). Kedaulatan, menurutnya ada di tangan rakyat dan selamanya tetap ada di tangan rakyat.

Ciri-ciri konsep kedaulatan ini dikembangkan pula oleh John Austin pada akhir abad ke-11 dan awal abad ke-12. kedaulatan itu menurut Austin mempunyai empat ciri, yaitu : ”non-subordinatre”, ”illimitable”, ”unique”, dan ”united”[64]. Menurut John Austin, dalam pengertian kedaulatan haruslah tercakup dua aspek sekaligus yaitu positif dan negatif. Secara positif, rakyat mematuhi sovereign (*the rule of population habitually obey the sovereign*); dan

---

[62] *Ibid*, hlm. 123.

[63] Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Ghalia Indonesia, cetakan ke-6, Jakarta, 1982. hlm. 62-63.

[64] John Austin, *Lectureson Jurisprudence,* London : John Murray, 1884 dan *The Provine of Jurisprudence Determined*, NY : The Noondau Press, 1954. hlm. 5.

secara negative, sovereign tidak mematuhi siapa-siapa (*the sovereign is not in the habbits of obeying anyone*) .[65]

Namun demikian, pengertian-pengertian seperti tersebut di atas, sebenarnya mengandung banyak kelemahan, khususnya apabila dihubungkan dengan perkembangan zaman sekarang. Sejak zaman Rousseau saja (1712-1778), pandangan mengenai keempat sifat kedaulatan tersebut sudah menghadapi tantangan. Bahkan, pendahulu Rousseau sendiri yaitu Montesquieu (1681-1755), misalnya mempunyai pendapat yang sangat berbeda dari Rousseau mengenai soal ini. Menurut Montesquieu kedaulatan yang tidak terpecah-pecah ini adalah mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan Negara justru harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (check and balances). Kekuasaan Negara, menurutnya, haruslah dibagi dalam tiga fungsi, yaitu disebutnya sebagai Trias Politica, yang terdiri atas kekuasaan legislative, eksekutif, dan judicial (judikatif)[66] .

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Bahkan, dalam sistem Participatory democracy, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintah itu berasal dari rakyat, untuk rakyat dan bersama rakyat”.

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami bersifat monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan negara yang bersangkutan. Inilah yang disebut kontrak sosial antara warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari.

Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik di

---

[65] Joseph Raz, *The Concept of A Legal System : An Introduction to the theory of Legal System,* London: The Clarendon Press, 1980. hlm. 8.

[66] John Murray dalam Jimly Asshiddiqie, Konstitusi, *Op. Cit*. hlm. 129.

bidang legislatif, eksekutif maupun judikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap fungsi-fungsi kekuasaan tersebut. Ada berbagai materi muatan hukum perundang-undangan yang memerlukan persetujuan DPR. Persetujuan ini diperlukan karena beberapa kemungkinan. Materi muatan erat berkaitan dengan upaya mewujudkan kedaulatan rakyat secara konkret, bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkan segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat [67].

Rakyat yang berdaulat dalam sistem kedaulatan rakyat itu adalah rakyat dalam arti keseluruhan, bukan orang perorang rakyat. Jika kedaulatan rakyat dipahami dalam konteks orang perorang, maka pandangan semacam ini dianggap oleh Soekarno dan Soepomo sebagai pandangan yang dipengaruhi oleh paham individualisme dan liberalisme. Atas dasar pengertian demikian itu pulalah maka semula Soekarno dan Soepomo sama-sama menolak untuk memasukkan pasal-pasal tentang hak asasi manusia kedalam UUD. Untungnya Bung Hatta menolak pencoretan itu dengan menyatakan : “saya tidak setuju kalau dicoret, sebab ketentuan itu berdasarkan kedaulatan rakyat” .[68]

Kedaulatan rakyat sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat dapat dilihat dari segi ruang lingkupnya (*scope of power*), dan juga dapat dilihat dari segi jangkauan kekuasaannya (*domain of power*). Lingkup kedaulatan rakyat itu menyangkut kegiatan apa saja yang dilakukan dalam lingkup kedaulatan rakyat itu, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa yang menjadi penguasa atau pemegang kekuasaan tertinggi itu dan siapa subjek yang dijangkau oleh pengaruh kekuasaan itu. Yang terakhir ini berkenaan dengan hubungan kekuasaan antara “the subject” dan “the sovereign”.

Ide kedaulatan rakyat dalam hubungannya dengan lingkup kegiatannya, meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan

---

[67] Kuntana Magnar dan H. Mashudi, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara,* suntingan dari tulisan Bagir Manan, Mandar Maju, Bandung, 1995. hlm. 27.

[68] Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945,* Sekretariat Negara, Jakarta, 1995. hlm. 431.

hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib bangsa dan masa depan mereka sendiri sebagai rakyat negara yang bersangkutan.

Dengan demikian, dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Hanya saja, dalam pengertian jaman sekarang, pengertian pemerintahan disini tidak lagi diharuskan bersifat langsung melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan. Atas dasar prinsip demikian itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi kedalam beberapa fungsi, yang atas pengaruh Montesquie, terdiri atas fungsi-fungsi legislative, eksekutif dan yudikatif .[69]

Negara yang menganut kedaulatan rakyat menerapkan bahwa pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Di bidang legislative, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk legislatif. Di bidang eksekutif, rakyat memiliki kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan, serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Demikian juga di bidang judikatif, pada hakikatnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi judikatif. Artinya, siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi di dalam praktek pengelenggaraan negara, sumber kekuasaan yang dimilikinya pada dasarnya adalah daulat rakyat .[70]

Secara teoritis, kedaulatan rakyat sebagai asas dan ajaran sudah cukup tua usianya, mulai dari zaman Monarkomaken melalui pikiran ahli filsafat seperti, Buchanan Althusius, sampai berkembangnya hukum alam yang dimotori oleh filsuf terkemuka seperti, JJ Rousseau telah mengembangkan teori “Volonte General” (kemauan rakyat) sebagai kekuasaan tertinggi[71]. Atas pandangan JJ. Rousseau, Soehino melihat ada dua konsep konsekuensinya :

1. Ada hak dari rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Ini hubungannya dengan boleh tidaknya rakyat itu berevolusi terhadap penguasa;

---

[69] Montesquie, dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi… Op.cit.* hlm. 146.

[70] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi…Op. Cit.* hlm. 147.

[71] J.J Rousseau dalam Soehino, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1993. hlm. 120.

2. Adanya paham bahwa yang berkuasa itu rakyat, atau paham kedaulatan rakyat. Rakyat disini bukan sebagai penjumlahan dari pada individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu Gemeinschaft, yang sifatnya abstrak[72].

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut di atas, terkandung makna bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai unsur utama dalam negara sehingga baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan pemerintah, rakyat seharusnya selalu berperan aktif dan penentu yang utama. Oleh Karena itu, paham kedaulatan rakyat merupakan sendi yang fundamental dalam Negara demokrasi. Begitu pula halnya di Republik Indonesia kedaulatan rakyat diatur di dalam UUD 1945. kedaulatan rakyat adalah kombinasi antara yang berkembang di Barat dan tradisi budaya Indonesia dimasa lalu dan Demokrasi Politik (Barat) dan Demokrasi Ekonomi (Sosialis)[73] .

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termashur "power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely"[74] (kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan absolut cenderung untuk korupsi secara absolut).

B. PERWUJUDAN DEMOKRASI MELALUI PEMILIHAN UMUM

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua perkataan, yaitu demos yang berarti rakyat dan cratein yang berarti memerintah. Istilah demokratia ini dikenalkan sekitar 2400 tahun yang lalu, dimana pengertian dasar ajaran demokrasi tidak pernah berubah, walaupun pelaksanaan dari asasi itu sendiri mengalami perubahan[75]. Dengan demikian demokrasi secara terminologi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat .[76]

---

[72] *Ibid*. hlm. 121.

[73] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994. hlm.6.

[74] Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dalam Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara,* Alumni, Bandung. Hlm. 6

[75] Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta, cet II, 1995. hlm. 73-74.

[76] Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi?,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000. hlm.1.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa demokrasi menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*"[77]. Koentjoro Poerbopranoto[78] mengemukakan pandangan para ahli tentang pengertian "demokrasi", seperti: R. Kranenburg, bahwa demokrasi adalah cara memerintah negara oleh rakyat; M. Duverger, demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan, dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Demokrasi langsung yang pada mulanya seperti yang diterapkan pada zaman Yunani apabila pemerintahan yang hendak berkuasa hendak menentukan suatu kebijakan maka terlebih dahulu menanyakan langsung kepada rakyat dalam perkembangannya demokrasi langsung ini sangat sulit dilaksanakan sebab jumlah rakyat dalam suatu negara relatif sangat banyak ditambah lagi dengan tingkat pendidikan dan kecerdasan yang relatif tidak sama.

Untuk efektif dan efisiennya aspirasi rakyat, maka digunakan sistem perwakilan atau biasa juga disebut dengan demokrasi perwakilan. Dalam praktek, demokrasi perwakilan ini tidak terlaksana secara seragam. Setiap negara menjalankan demokrasi perwakilan sesuai dengan faktor-faktor yang ada di sekelilingnya seperti pandangan hidup, ideologi, kenyataan sosial, budaya dan lain sebagainya[79]. Indonesia sendiri pernah mengenal "demokrasi terpimpin" dan pada saat ini kita berusaha melaksanakan demokrasi yang kita kenal dengan "demokrasi pancasila" yaitu demokrasi yang didasarkan pada pancasila.

Sejalan dengan itu, Hans Kelsen menjelaskan, "that all power should be exercised by one collegiate the members of which are elected by the people land which should be legally responsible to the people"[80]. (bahwa semua kekuasaan harus dilaksanakan oleh satu organ kolegal yang para anggotanya dipilih oleh rakyat yang secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat).

---

[77] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Gramedia, Jakarta, 1989. hlm. 50.

[78] Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Eresco, Bandung, 1987,. hlm. 7.

[79] *Ibid*.

[80] Hans Kelsen, *General Theory of Low State,* Ney York Russell & Russell, 1973. hlm. 282.

Ditinjau dari sejarahnya [81], konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, yaitu Negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Konsep tersebut terus berkembang, sekaligus menjadi pilihan yang cukup menjanjikan bagi banyak negara, khususnya setelah Perang Dunia II. Hal ini terjadi pada negara-negara bari di Asia, seperti Malaysia, India, Pakistan, juga Indonesia yang kesemuanya masuk dalam kelompok demokrasi konstitusional[82]. Lain halnya dengan Korea Utara, RRC, dan negara-negara yang melandaskan ideologi komunis. Berkaitan dengan demokrasi komunis C.F Strong [83] mengemukakan, "*in the communist constitutions such phrases as*" 'People Republics' and Democratic Republic" are variously used to desribe the regime" (dalam konstitusi komunis istilah-istilah demokrasi rakyat, republik rakyat dan republik demokrasi merupakan jenis-jenis yang menggambarkan rezim).

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan[84], bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hal bagi para aktivis politik kampanye 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 bergantung pada keinginan rakyat .[85]

---

[81] Eep Saefulloh Fatah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 6

[82] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998. hlm. 52. "Mengartikan demokrasi konstitusional adalah mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan pada paham komunis adalah mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (Machstaat) dan bersifat totaliter".

[83] C.F Strong *Modern Political Constitutions, The English Language Book Society and Sidwick & Jakson Limited,* 1966. hlm. 13.

[84] Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II.* Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994. hlm. 2

[85] Bagir Manan, *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat* (kumpulan makalah), Bandung, 1995. hlm. 5-6.

Secara etimologis, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani "*demos*" berarti rakyat dan "*kratos*" berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian, demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. N.D. Arora dan S.S. Aswathy menyatakan kata Demokrasi berakar pada kata "demos" dalam bahasa Yunani kuno berarti suatu bentuk pemerintahan oleh suatu populasi yang berlawanan dengan kelompok kaya dan para aristokrat. Karena itu, dalam pengertian Yunani kuno demokrasi adalah kekuasaan oleh orang biasa, yang miskin dan tidak terpelajar sehingga demokrasi pada saat itu, misalnya oleh Aristoteles, ditempatkan sebagai bentuk pemerintahan yang merosot atau buruk.[86]

Pada masa renaisans, pola demokrasi Yunani dimunculkan lagi. Filsuf masa renaisans dan pencerahan seperti Machiavelli, Voltaire, Rousseau dan Locke menekankan bahwa yang berkuasa pada prinsipnya adalah rakyat dan bukannya Tuhan. Kekuasaan mereka kemudian ditransformasikan pada pemerintah melalui suatu sistem pemilihan. Jadi pemerintah mendapat mayoritas dukungan rakyat melalui pemilihan adalah pemerintah yang absah dan memiliki legitimasi yang kuat dalam ucapan Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat ke-16 (periode 1861-1865) demokrasi secara sederhana diartikan sebagai "the government from the people, by the people, and for the people", yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, tetapi keduanya tidak sama.[87]

Pemahaman tentang demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang setiap warga negara memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang menentukan hidup orang banyak. Demokrasi juga diartikan sebagai bentuk pemerintahan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. Demokrasi sebagai gagasan ide dan sebagai pelembagaan politik yang rasional telah nyata menawarkan suatu metode untuk menyingkirkan karaguan dala pengambilan keputusan.

Menurut Alamudi, demokrasi sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktik dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku, sehingga demokrasi sering disebut suatu pelembagaan dari kebebasan. Karena itu, mungkin saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yakni hak asasi dan persamaan di depan hukum yang

---

[86] Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 4.

[87] Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek*, 87.

harus dimiliki setiap masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.[88] Demokrasi dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan keputusan politik diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.

Sedangkan menurut Henry B Mayo yang dikutip oleh Azyumardi Azra menyatakan bahwa, demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[89]

Schumpeter, menambahkan bahwa filsafat demokrasi sebagai metode demokratis adalah bahwa pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik yang menyadari kebaikan umum dengan membuat masyarakat memutuskan masalah-masalahnya sendiri-sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk berkumpul dalam rangka melaksanakan kehendaknya. Demokrasi bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.[90]

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapatlah disimpulkan bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara, hakikat demokrasi adalah peranan utama rakyat dalam proses sosial dan politik. Pemerintahan di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yaitu:[91]

1. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*); merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi;
2. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*); merupakan suatu pemerintahan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi;
3. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*); merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat.

---

[88] Titik Tiwulan Tutik, hlm. 60.

[89] Azumardy Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 110.

[90] Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* Cetakan ke-4 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 361.

[91] Schumpeter, *Capitalism, Socialism*, hlm. 96.

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintah suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip trias politica), yaitu kekuasaan yang diperoleh dari rakyat harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu membentuk masyarakat yang adil dan beradaab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah sering menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.[92]

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu mind set (kerangka berpikir) dan setting social (rancangan masyarakat). Bentuk konkret manifestasi tersebut adalah demokrasi menjadi way of life (pandangan hidup) dalam seluk beluk sendi bernegara, baik masyarakat maupun oleh pemerintah. Demokrasi sebagai gagasan dan sebagai pelembagaan kekuasaan politik yang rasional telah nyata menawarkan suatu metode untuk menyingkirkan keputusan politik pasti hanya dapat diukur lewat prinsip suara terbanyak (*majority principle*).

Dalam demokrasi mestinya berkembang nilai kesetaraan, keragaman, penghormatan atas kebebasan, kemanusiaaan atau penghargaan atas hak asasi manusia, tanggung jawab, kebersamaan dan sebagainya. Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi yang hadir, dan menjadikan demokrasi berkembang ke dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas para aktor politik diberbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.[93]

Demokrasi sebagai tatanan politik memiliki sejarah amat panjang. Keberadaan ide demokrasi telah berlangsung sejak 508 tahun sebelum Masehi dan hingga kini masih diyakini terus akan berevolusi sesuai dengan

---

[92] George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi. AS Penghambat Demokrasi* (Yogyakarta: Biagraf Publishing, 2000), hlm. 5.

[93] https://asalinedress.blogspot.co.id/2015/05/model-model-demokrasi.html/ (diakses 15 Juni 2021).

perkembangan zaman. Survei tentang demokrasi meliputi kawasan di seluruh dunia., model-model demokrasi telah dibukukan serta pola-pola yang memungkinkan perkembangan demokrasi, sebagai etika politik modern ini masih terus mengalami perkembangan serius dalam penafsiran dan implementasi dari prinsip-prinsip dasar. Julian J. Linz dan Alfred Stepan juga membuat kriteria pokok mengenai demokrasi, secara ringkas sebagai berikut:[94]

"Kebebasaan hukum untuk merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai untuk bebas berserikat, berbicara, dan kebebasaan dasar lain bagi setiap orang; persaingan yang bebas dan antikekerasaan di antara pemimpin dengan keabsahan periodik bagi mereka untuk memegang pemerintahan. Dimasukkannya seluruh jabatan politik yang efektif didalam proses demokrasi, dan hak untuk berperan serta semua anggota masyarakat politik, apa pun pilihan politik mereka. Secara praktis hak kebebasaan untuk mendirikan partai-partai politik dan menyelenggarakan pemilihan umum secara bebas dan jujur pada jangka waktu tertentu tanpa menyingkirkan jabatan politis efektif apa pun dari akuntabilitas pemilihan yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung".

Bentuk negara demokrasi klasik lahir dari pemikiran aliran yang dikenal berpandangan a tree partite classification of state yang membedakan bentuk negara atas tiga bentuk ideal yang dikenal sebagai bentuk negara kalsik-tradisional. Para penganut aliran ini adalah Plato, Aristoteles, Polybius dan Thomas Aquino. Plato dalam ajarannya menyatakan bahwa dalam bentuk demokrasi, kekuasan berada di tangan rakyat sehingaa kepentingan umum (kepentingan rakyat) lebih diutamakan.

Secara prinsip, rakyat diberi kebebasan dan kemerdekaan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi kemudian rakyat kehilangan kendali, rakyat hanya ingin memerintah dirinya sendiri dan tidak mau lagi diatur sehingga mengakibatkan keadaan menjadi kacau, yang disebut Anarki. Aristoteles sendiri mendefiniskan demokrasi sebagai penyimpangan kepentingan orang-orang sebagai wakil rakyat terhadap kepentingan umum. Menurut Polybius, demokrasi dibentuk oleh perwalian kekuasaan dari rakyat. Pada prinsipnya konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Polybius mirip dengan konsep ajaran Plato. Sedangkan Thomas Aquino memahami demokrasi sebagai bentuk pemerintahan oleh seluruh rakyat dimana kepentingannya

[94] Afan Gaffar., hlm. 87-88.

ditujukan untuk diri sendiri. Ciri-ciri penting dari demokrasi klasik adalah sebagai berikut.[95]

1. Kontak langsung warga Negara dalam fungsi-fungsi legislative dan yudikatif;
2. Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi;
3. Berbagi metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan, rotasi;
4. Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat bias dari pejabat public;
5. Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh di pegang oleh dari dua kali oleh orang yang sama;
6. Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji.

Secara umum demokrasi yang dipakai dalam suatu negara sangat banyak macamnya. Pemahaman demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat sebagai berikut:[96]

a. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Merupakan demokrasi yang secara langsung melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan suatu negara. Pada demokrasi langsung, rakyat berpartisipasi dalam pemilihan umum dan menyampaikan kehendaknya secara langsung. Demokrasi langsung dikenal juga sebagai demokrasi bersih. Di sinilah rakyat memiliki kebebasan mutlak memberikan pendapatnya, dan semua aspirasi mereka dimuat dengan segera di dalam suatu pertemuan. Jenis demokrasi ini dipraktekan hanya dalam kota kecil dan komunitas yang secara relatif belum berkembang di mana secara fisik memungkinkan untuk seluruh elektrokat untuk bermusyawarah dalam satu tempat, walaupun permasalahan pemerintahan tersebut bersifat kecil.[97]

Demokrasi langsung berkembang di negara kecil seperti Yunani Kuno dan Roma. Demokrasi ini tidak dapat dilaksanakan dalam masyarakat yang komplek dan negara yang besar. Demokrasi murni yang masih bisa diambil, contoh terdapat di wilayah Switzerland. Bentuk demokrasi murni ini masih berlaku di Switzerland dan beberapa negara yang di dalamya terdapat bentuk referendum dan inisiatif. Di beberapa negara sangat memungkinkan bagi rakyat untuk memulai dan mengadopsi hukum, bahkan untuk

---

[95] Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* P.T. Eresco, Bandung, 1978, hlm. 6

[96] http://www.siswamaster.com/2015/11/pengertian-dan-macam-demokrasi.html/ (diakses 20 Juni 2021).

[97] https://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi (diakses 20 Juni 2021).

mengamandemenkan konstitusional dan menetapkan permasalah public politik secara langsung tanpa campur tangan representatif.[98]

b. Demokrasi Perwakilan (*representative Democracy*)

Merupakan demokrasi yang melibatkan seluruh rakyat dalam pengambilan suatu keputusan negara secara tidak langsung, artinya rakyat mengirimkan wakil yang telah dipercaya untuk menyampaikan kehendak mereka. Jadi di sini wakil rakyat yang terlibat secara langsung menjadi perantara seluruh rakyat[99]. Sederhananya bahwa demokrasi tidak langsung yaitu sistem demokrasi dimana rakyat menyalurkan kehendaknya dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Negara-negara modern saat ini umumnya menggunakan demokrasi ini dengan pelaksanaannya yang berbeda-beda pula.[100]

Dalam kehidupan berpolitik di setiap negara yang kerap selalu menikmati kebebasan berpolitik namun tidak semua kebebasan berpolitik berjalan sesuai dengan yang diinginkan, karena pada hakikatnya semua sistem politik mempunyai kekuatan dan kelemahannya masing-masing. Demokrasi adalah sebuah proses yang terus menerus merupakan gagasan dinamis yang terkait erat dengan perubahan. Jika suatu negara mampu menerapkan kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan dengan sempurna, maka negara tersebut adalah negara yang sukses menjalankan sistem demokrasi. Sebaliknya, jika suatu negara itu gagal menggunakan sistem pemerintahan demokrasi, maka negara itu tidak layak disebut sebagai negara demokrasi.

Konsep pemahaman demokrasi ditinjau dari titik berat perhatiannya sebagai berikut ini:

a) Demokrasi Formal (Demokrasi Liberal)

Demokrasi formal menjunjung tinggi persamaan dalam bidang politik tanpa disertai upaya untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan rakyat dalam bidang ekonomi. Dalam sistem demokrasi yang demikian, semua orang dianggap memiliki derajat dan hak yang sama. Namun karena kesamaan itu, penerapan azas *free fight competition* (persaingan bebas) dalam bidang

---

[98] http://liechtenstein.unhamzah.web.id/ind/2833-2720/ Demokrasi Langsung.html (diakses 20 Juni 2021).

[99] M. Ali Safaat, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 9

[100]http://www.kompasiana.com/rohlimohamad/hak-pilih-warga-negara-sebagai-sarana-pelaksanaan-kedaulatan-rakyat-dalam-pemilu_55108d62813311583bbc6694 (diakses 20 Juni 2021).

ekonomi menyebabkan kesenjangan antara golongan kaya dan golongan miskin kian lebar. Kepentingan umum pun diabaikan.

Demokrasi formal/ liberal sering pula disebut demokrasi Barat karena pada umumnya dipraktikkan oleh negara-negara Barat. Kaum komunis bahkan menyebutnya demokrasi kapitalis karena dalam pelaksanaannya kaum kapitalis selalu dimenangkan oleh pengaruh uang (*money politics*) yang menguasai opini masyarakat (*public opinion*).

b) Demokrasi Material (Demokrasi Rakyat)

Demokrasi material menitikberatkan upaya-upaya menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi sehingga persamaan dalam persamaan hak dalam bidang politik kurang diperhatikan, bahkan mudah dihilangkan. Untuk mengurangi perbedaan dalam bidang ekonomi, partai penguasa sebagai representasi kekuasaan negara akan menjadikan segala sesuatu sebagai milik negara. Hak milik pribadi tidak diakui. Maka, demi persamaan dalam bidang ekonomi, kebebasan dan hak-hak azasi manusia di bidang politik diabaikan. Demokrasi material menimbulkan perkosaan rohani dan spiritual. Demokrasi ini sering disebut demokrasi Timur, karena berkembang di negara-negara sosialis/ komunis di Timur.

c) Demokrasi Gabungan

Demokrasi ini mengambil kebaikan dan membuang keburukan demokrasi formal dan material. Persamaan derajat dan hak setiap orang tetap diakui, tetapi diperlukan pembatasan untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat. Pelaksanaan demokrasi ini bergantung pada ideologi negara masing-masing sejauh tidak secara jelas kecenderungannya kepada demokrasi liberal atau demokrasi rakyat. Dalam bentuknya ideal, doktrin (demokrasi) menyuarakan kebebasaan dan persamaan untuk seluruh warga dari sebuah negara bangsa untuk menyusun kehidupan politik dan ekonomi sesuai dengan kemampuan mereka. Kebebasaan berpikir, berbicara, dan berkumpul sehingga tidak ada halangan apa pun bagi pengembangan sepenuhnya kemampuan-kemampuan manusia. Demokrasi dikagumi sebagai obat efektif melawan depotisme kekuasaan tiran yang merupakan hal lumrah bagi lembaga-lembaga politik masa lalu, seperti monarki, aristokrasi, dan oligarki.[101]

Untuk melengkapi berbagai ciri dan pengertian demokrasi, dikutip sebuah definisi oleh Samuel Huntington, bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala dan

[101] Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, hlm. 43.

didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.[102] Dengan landasan ideologi kuat sesuai dengan ideologi negara, untuk menguatkan sistem demokrasi yang dijalankan oleh negara penganut demokrasi.

Konsep pemahaman demokrasi berdasarkan prinsip ideologi dengan poin-poinnya penjelasannya sebagai berikut ini:

a. Demokrasi Liberal, yaitu demokrasi yang didasarkan atas hak individu suatu warga negara, artinya individu memiliki dominasi dalam demokrasi ini. Pemerintah tidak banyak ikut campur dalam kehidupan bermasyarakat, yang artinya kekuasaan pemerintah terbatas. Demokrasi Liberal disebut juga demokrasi konstitusi yang kekuasaanya hanya dibatasi oleh konstitusi.
b. Demokrasi Komunis, yaitu demokrasi yang didasarkan atas hak pemerintah dalam suatu negara, artinya pemerintah memiliki dominasi dalam demokrasi ini. Demokrasi Komunis dapat dikatakan kebalikan dari demokrasi liberal. Kekuasaan tertinggi dipegang oleh penguasa tertinggi, kekuasaan pemerintah tidak terbatas. Kekuasaan pemerintah tidak dibatasi dan bersifat totaliter, sehingga hak individu tidak berpengaruh terhadap kehendak pemerintah.
c. Demokrasi Pancasila, demokrasi inilah yang dianut Indonesia, yaitu demokrasi berdasar kepada Pancasila.[103]

Legitimasi kekuasaan menunjukkan adanya dukungan dan pengakuan rakyat pada lembaga negara, dan ini sangat penting dalam membentuk pemerintahan yang demokratis yaitu membentuk pemerintahan yang mengejawantahkan kemauan dan dukungan rakyat sebagai preferensi utama dalam menjalankan roda pemerintahan. Legitimasi atau dukungan dan pengakuan rakyat terhadap pemerintahan sangat bermakna dalam hubungan internal maupun dalam hubungan eksternal negara lain. Demokrasi berdasarkan wewenang dan hubungan antar alat kelengkapan negara dibagi menjadi :[104]

a. Demokrasi sistem parlementer, ciri-ciri pemerintahan parlementer:
    1) Parlemen lebih kuat dari pemerintah;
    2) Menteri bertanggung jawab pada parlemen;
    3) Program kebijaksanaan kabinet disesuaikan dengan tujuan politik anggota parlemen;
    4) Kedudukan kepala negara sebagai simbol;

---

[102] Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti, 1997), hlm. 5-6.

[103] Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi*, hlm. 23.

[104] David Bentham, *Demokrasi* (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 23-24.

5) Tidak dapat diganggu gugat.

b. Demokrasi sistem pemisahan/pembagian kekuasaan (presidensial), ciri-ciri pemerintahannya:
   1) Negara dikepalai presiden;
   2) Kekuasaan eksekutif presiden dijalankan berdasarkan kedaulatan yang dipilih dari dan oleh rakyat melalui badan perwakilan;
   3) Presiden mempunyai kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri;
   4) Menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan kepada presiden;
   5) Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, dan tidak dapat saling membubarkan.

Demokrasi tidak bisa hanya dipahami secara parsial dengan pendekatan prinsip substansial atau kerangka prosedurnya, demokrasi adalah ekseistensi substansif dan sekaligus prosedur yang hadir sebagai tatanan politik rasional. Memahami demokrasi memang tidak mudah, secara pemahaman demokrasi di atas, mengambarkan bahwa demokrasi melahirkan dinamisasi kenegaraan, dengan prinsip kebebasan dasar demokratisasi. Prinsip kebebasaan memposisikan manusia bebas segala bentuk kekangan dan kekuasaan sewenang-wenang baik di bidang agama, maupun dibidang pemikiran, serta di bidang politik adalah sangat penting, mengenai kebebasan diungkapkan oleh Magnis Suseno dalam etika dasar merupakan gambaran yang sangat sebagai berikut:[105]

> "Maka kebebasan adalah tanda dan ungkapan martabat manusia. Karena kebebasannya manusia adalah makhluk yang otonom, yang menentukan diri sendiri, yang dapat mengambil sikapnya sendiri. Itulah sebabnya kebebasan berarti banyak bagi kita. Setiap pemaksaan kita rasakan sebagai yang tidak hanya buruk dan menyakitkan, melainkan juga menghina. Dan memang demikian; memaksakan sesuatu terhadap orang lain berarti mengabaikan martabatnya sendiri sebagai manusia yang sanggup mengambil sikapnya sendiri. Maka kita merasa paling terhina kalau sesuatu dipaksakan kepada kita dengan ancaman atau bujukan. Kalau diminta artinya kalau kebebasan kita dihormati, kita sering bersedia untuk memberikan dengan hati yang lapang, tetapi kalau dipaksa, kita merasa

[105] Darmodihardjo Daji, *Suatu Tinjauan Filosofis, Historis, Yudiris Konstitusional* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 78.

terhina dan tidak mau. Kebebasan adalah mahkota martabat kita sebagai manusia".

Demokrasi menguatkan elementer masyarakat secara satu kesatuan dalam kelembagaan dengan pendekatan secara kolektif. Secara konstitusional negara demokrasi bila seluruh instrumen bernegara saling bahu membahu dengan mengikuti aturan hukum, prosedur, dan kelembagaan yang diperkenalkan oleh proses demokratisasi ini.

Secara etimologis, demokrasi yang merupakan wujud dari konsep Kedaulatan Rakyat, yang secara jelas bahwa kedaulatan rakyat dalam arti klasik mengandung makna pergantian, peralihan atau peredaran kekuasaan[106]. Negara Indonesia sebagai suatu negara yang menganut faham kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dengan menerapkan mekanisme kontrol/evaluasi rakyat atas pemerintahan yang dilakukan melalui pergantian atau peralihan kepemimpinan melalui Pemilu .[107]

Setiap pemerintahan suatu negara yang hendak menyelenggarakan pemilu selalu menginginkan pelaksanaannya benar-benar mencerminkan proses demokrasi. Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk ikut serta menentukan figur dan arah kepemimpinan negara dalam periode waktu tertentu. Ide demokrasi yang menyebutkan bahwa dasar penyelenggaraan negara adalah kehendak rakyat merupakan dasar bagi penyelenggaraan pemilu. Pemilu yang teratur dan berkesinambungan saja tidak cukup untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Pemilu merupakan sarana legitimasi bagi sebuah kekuasaan. Setiap penguasa betapa pun otoriternya pasti membutuhkan dukungan rakyat secara formal untuk melegitimasi kekuasaannya.

Pemilu merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara saat ini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatan rakyat atas negara dan pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut dapat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan di sisi lain mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka, dan yang paling penting bahwa pemilu adalah peristiwa perhelatan rakyat yang

---

[106] Jimly Ashsiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 95

[107] Abdullah Dahlan, dkk, *Efektivitas Penegakan Hukum Pemilu,* Bawaslu Jawa Barat, Bandung, 2020, hlm. 3

paling akbar yang hanya terjadi lima tahun dan melalui pemilu rakyat secara langsung tanpa kecuali benar-benar menunjukkan eksistensinya sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Berdasarkan dapat ditegaskan bahwa pemilu sebagai wujud paling nyata dari demokrasi.[108]

Dalam tatanan demokrasi, pemilu juga menjadi mekanisme atau cara untuk memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan agar dapat diselesaikan secara damai dan adil sehingga kesatuan masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan pada prinsip bahwa dalam sistem demokrasi segala perbedaan atau pertentangan kepentingan di masyarakat tidak boleh diselesaikan dengan cara-cara kekerasan atau ancaman kekerasan, melainkan melalui musyawarah (*deliberation*).

Untuk mengukur pelaksanaan pemerintahan demokrasi, perlu diperhatikan beberapa parameter demokrasi, yaitu:[109]

a. Pembentukan pemerintahan melalui pemilu;
b. Sistem pertanggungjawaban pemerintah;
c. Pengaturan sistem dan distribusi kekuasaan negara;
d. Pengawasan oleh rakyat.

Pemilu merupakan anak kandung demokrasi yang dijalankan sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam fenomena ketatanegaraan. Prinsip-prinsip dalam pemilu yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Menurut Robert Dahl, bahwa pemilu merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern.[110] Pemilu dewasa ini menjadi suatu parameter dalam mengukur demokratis tidaknya suatu negara, bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalam sistem itu dipilih melalui pemilu yang adil, jujur dan berkala. Pemilu memfasilitasi sirkulasi elit, baik antara elit yang satu dengan yang lainnya, maupun pergantian dari kelas elit yang lebih rendah yang kemudian naik ke

---

[108] http://www.hanscream.co.vu/2014/04/makalah-demokrasi-dan-partisipasi (diakses 20 Juni 2021).

[109] Bentham, *Demokrasi*, hlm. 88.

[110] Azumardy Azra., Op.cit, hlm. 125.

kelas elit yang lebih tinggi. Sirkulasi ini akan berjalan dengan sukses dan tanpa kekerasan jika pemilu diadakan dengan adil dan demokratis.[111]

C. PEMILIHAN UMUM

Menurut Harris G. Warren sebagaimana dikutip Haryanto menyatakan bahwa pemilu ialah sebuah kesempatan ketika warga memilih pejabatnya dan memutuskan apa yang mereka ingin pemerintah lakukan untuk mereka. Sementara itu Sudiharto menyatakan bahwa Pemilu adalah sarana penting dalam demokrasi karena pemilu merupakan contoh partisipasi dari rakyat dalam berpolitik. Hal ini terjadi karena banyaknya jumlah warga negara sehingga mereka harus menunjuk wakil untuk kehidupan negara.

Pemilu adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih-lebih yang berbentuk Republik seperti Indonesia pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok yaitu demokrasi, kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur.[112] Sementara itu Ramlan Surbakti mendefinisikan Pemilu sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.[113]

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu Pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara yang menganut paham demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.[114]

Menurut Hutington, sebuah negara bisa disebut demokratis jika di dalamnya terdapat mekanisme pemilihan umum yang selalu dilaksanakan secara berkala atau periodik untuk melakukan sirkulasi elite. Ferry Kurnia Rizkiyansyah menambahkan bahwa pemilihan umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya demokrasi, tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum.[115]

---

[111] Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), hlm. 6

[112] A. Sudiharto Djiwandono, *Pemilihan Umum dan Pendidikan Politik*, Jurnal Analisa, CSIS, (Jakarta, No. 3 Maret 1983), hlm. 201

[113] Ramlan Surbakti, *Op.cit,* hlm. 181

[114] Dikutip dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 331

[115] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, IDEA Publishing, Bandung, 2007, hlm. 3

Keterkaitan pemilu dengan demokrasi dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan yang sederhana yakni bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka cara rakyat untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan melalui pemilu yang pesertanya ialah partai politik. Dengan demikian, pemilihan umum adalah proses pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, kepala daerah provinsi/kabupaten/kota sampai pada pemilihan kepala desa.

Pemilihan umum juga didefinisikan sebagai suatu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam proses menjalankan pemerintahan (dalam arti luas). Sehingga pemilu adalah salah satu cara dalam sistem demokrasi untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat, serta salah satu bentuk pemenuhan hak asasi warga negara di bidang politik. Pemilu dilaksanakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Sebab, rakyat tidak mungkin memerintah secara langsung. Karena itu diperlukan cara untuk memilih wakil rakyat dalam memerintah suatu negara selama jangka waktu tertentu.

Pemilihan umum bagi suatu negara demokrasi berkedudukan sebagai sarana untuk menyalurkan hak asasi politik rakyat. Pemilihan umum memiliki arti penting sebagai berikut:

1. Untuk mendukung atau mengubah personel dalam lembaga legislative;
2. Membentuk dukungan yang mayoritas rakyat dalam menentukan pemegang kekuasaan eksekutif untuk jangka tertentu;
3. Rakyat melalui perwakilannya secara berkala dapat mengoreksi atau mengawasi kekuatan eksekutif.

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk praktik perwujudan dari hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara. Pengejewantahan penyelenggaraan pemilu secara demokratis menjadi salah satu bagian yang penting dalam upaya membentuk pemerintahan yang dapat menjamin perlindungan terhadap hak asasi, rule of law, serta pembentukan institusi yang demokratis.

Setiap negara memiliki sistem pemilihan umum yang berbeda. Perbedaan itu diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain sebagainya. Karena itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan di kalangan partai politik. Namun apapun dasar pertimbangannya, sistem pemilihan umum yang ditetapkan harus memperhatikan serangkaian kondisi.

Kondisi ini yang membimbing pemerintah dan partai politik untuk menetapkan sistem pemilihan umum yang akan dipakai. Donald L. Horowitz menyatakan bahwa system pemilihan umum harus mempertimbangkan beberapa hal-hal berikut:[116]

1. Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara;
2. Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih);
3. Memungkinkan pemerintah dapat bertahan;
4. Menghasilkan pemenang mayoritas;
5. Membuat koalisi antaretnis dan antaragama;
6. Minoritas dapat duduk di jabatan publik.

Pertimbangan yang diberikan Horowitz menekankan pada aspek hasil dari suatu pemilihan umum. Hal yang menarik adalah sistem pemilu yang baik mampu membuat koalisi antar etnis dan antar agama serta minoritas dapat duduk di jabatan publik. Ini sangat penting di negara-negara multi etnis dan multi agama. Terkadang, minoritas agak terabaikan dan konflik antar etnis atau antar agama muncul. Dengan sistem pemilu yang baik, maka kondisi ini dapat diredam menjadi kesepakatan antar pimpinan politik di tingkat parlemen. Konflik, sebab itu, dibatasi hanya di tingkat parlemen agar tidak menyebar di tingkat horizontal (masyarakat).

Pertimbangan lain dalam memilih sistem pemilihan umum juga diajukan oleh Andrew Reynold menurutnya, hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilihan umum adalah[117]:

1. Perhatian pada representasi. Representasi (keterwakilan) yang harus diperhatikan adalah kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka;
2. Membuat pemilu mudah digunakan dan bermakna. Pemilu adalah proses yang "mahal" baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung), dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disable (buta warna, tuna netra, tuna daksa);

---

[116] Donald L. Horowitz, *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, (Duke University, Durham, North California, January 2003), hlm. 22

[117] Andrew Reynolds, et.al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (Stockholm, 2005), hlm. 9-14

3. Memungkinkan perdamaian. Masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaikan melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu;
4. Memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil. Sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan;
5. Pemerintah yang terpilih akuntabel. Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel;
6. Pemilih mampu mengawasi wakil terpilih. Sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya;
7. Mendorong partai politik bekerja lebih baik. Sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memperhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya;
8. Mempromosikan oposisi legislatif. Sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah;
9. Mampu membuat proses pemilu berkesinambungan. Sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin;
10. Memperhatikan standar internasional. Standar internasional ini misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi.

Pertimbangan pemilihan jenis sistem pemilu, baik dari Donald L. Horowitz maupun Andrew Reynolds hanya dapat terjadi di suatu negara yang demokratis. Pertimbangan sistem pemilu didasarkan pada seberapa besar suara warga Negara terwakili di parlemen, sehingga kebijakan negara yang dibuat benar-benar ditunjukan untuk itu. Sedangkan di negara dengan sistem politik otoritarian kontemporer, kediktatoran militer, dan komunis, pertimbangan-pertimbangan di atas bukanlah prioritas atau bahkan Pemilu itu sendiri tidak ada.

Pada Tahun 2002, International IDEA mengeluarkan Standar Pemilu Demokratis yang terdiri atas 15 (lima belas) standard. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin Pemilu yang demokratis. Adapun sumber utama standar internasional Pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981

tentang Hak Manusia dan Masyarakat. Kelima belas standar pemilu yang diterima oleh masyarakat internasional tersebut mencakup antara lain :

1) penyusunan kerangka hukum,
2) pemilihan sistem pemilu,
3) penetapan daerah pemilihan/ unit pemilu,
4) hak untuk memilih dan dipilih,
5) lembaga penyelenggara pemilu,
6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih
7) akses suara bagi partai politik dan kandidat,
8) kampanye pemilu yang demokratis,
9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat,
10) dana kampanye dan pembiayaan kampanye,
11) pemungutan suara,
12) perhitungan suara dan tabulasi suara,
13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat,
14) pemantau pemilu,
15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.[118]

Pemilu mempunyai beberapa fungsi yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Pertama, sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik yang mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah, berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan poltik massa dari yang bersifat sporadik dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional.[119] Paling tidak ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Pertama, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilu, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warganegara. Tak mengherankan apabila

---

[118] International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Stockholm: Publication Office International IDEA, 2002), hlm. 11-95.

[119] Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, hlm. 45.

menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama memperkecil tingkat oposisi terhadapnya. Ketiga, dalam dunia modern para penguas dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (coercion) untuk mempertahankan legitimasinya[120].

Gramsci bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (consent) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu negara, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Pemilihan akan sistem pemilu adalah salah satu yang sangat penting dalam setiap negara demokrasi, kebanyakan dari sistem pemilu yang ada sebenarnya bukan tercipta karena dipilih, melainkan karena kondisi yang ada di dalam masyarakat serta sejarah yang mempengaruhinya. Untuk menguraikan substansi dalam pemilu, selanjutnya di bawah ini akan dikemukakan lebih lanjut pendefenisian pemilu.

D. TEORI PENGAWASAN

Esensi dari pemilihan umum adalah proses ajang kompetisi politik para pemangku kepentingan semata-mata untuk memperebutkan dukungan para pemilik kedaulatan (rakyat) agar mereka memiliki keinginan untuk mewakilkan mandat kedaulatannya, sehingga hal tersebut menjadi basis legitimasi bagi pemenang pemilihan untuk menjalankan kekuasaan politik pada ruang lingkup ketatanageraan.

Sebagai sebuah kompetisi, terlebih sebuah kontestasi politik, proses pemilihan umum ini sangat rawan dan rentan terhadap praktik- praktik pelanggaran, baik dalam bentuk kesengajaan ataupun ketidaksengajaan. Kerawanan praktik pelanggaran ini tidak hanya berpotensi terjadi pada saat pelaksanan pemilu saja, melainkan juga dapat terjadi pada saat sebelum dan sesudah pelaksanaan pemilu bahkan juga dalam proses mendesain sistem pemilu- pun juga terdapat peluang terjadinya pelanggaran, dalam bentuk misalnya pada proses merancang sebuah sistem pemilu yang cenderung menguntungkan pihak tertentu dalam hal ini dalam proses pembentukan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum oleh lembaga legislatif[121].

---

[120] Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, hlm. 40

[121] Oliver Joseph & Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, Stockholm: International IDEA, 2019, hlm. 9.

Kerentanan dan kerawanan pelanggaran dalam proses pemilihan umum inilah yang membuat diperlukannya antisipasi yang sistematis, bersifat regulatif, serta pengembangan budaya demokratis dan kepatuhan hukum. Frank McLoughlin menekankan pentingnya pembuatan kerangka hukum yang menjamin terbentuknya *Electoral Justice System* (EJS) sebelu pemilihan umum dilaksanakan, terutama bagi negara post-conflict dan negara yang sedang menjalani transisi dari *non-democratic state* ke arah *democratic state* .[122]

Elecotral justice didefinisikan sebagai sistem yang melibatkan perangkat dan mekanisme untuk memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait yang berkaitan dengan pemilihan umum agar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melindungi atau memulihkan hak-hak elektoral dan memberikan hak bagi semua pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keluhan dan gugatan untuk mendapatkan keadilan.

Berdasarkan konsepsi Electoral Justicei dari IDEA International, maka Electoral Justice atau keadilan pemilu harus mencakup sarana dan mekanisme serta mengandung tiga elemen penting, yakni pencegahan terhadap sengketa pemilu (*prevention of elecotral disputes*), penyelesaian terhadap sengkata pemilu (*resolution of electoral disputes*), dan alternatif penyelesaian sengketa pemilu di luar mekanisme yang ada (*alternative of electoral disputes*). Pencegahan dilakukan melalui pengawasan secara bertingkat mengingat penyelenggaraan pemilu dilakukan secara bertahap. Secara filosofis, salah satu ciri negara hukum adalah adanya jaminan terhadap masyarakat dari tindakan-tindakan pemerintah, yang dapat diwujudkan melalui pengawasan terhadap kegiatan administrasi negara, dan peradilan yang menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan masyarakat.

Sebagaimana tertuang pada Pasal 98 ayat (1) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu, Bawaslu Provinsi bertugas :

a. mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi;
b. mengoordinasikan, mensupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu diwilayah provinsi;
c. melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah dan pemerintah daerah terkait; dan

[122] Frank McLoughlin, *Prioritizing Justice Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition*. Stockholm: International IDEA, 2016. hlm. 5.

d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu di wilayah provinsi.

Proses pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi pada dasarnya adalah tindakan penegakan hukum secara preventif. Jika penegakan hukum secara preventif itu tidak berhasil mencapai tujuan, atau masih terjadi pelanggaran meskipun sudah dilakukan pengawasan, maka konsekuensinya adalah penegakan hukum secara respresif. Dalam konstruksi Undang Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu merupakan lembaga yang bertugas melakukan pencegahan serta penindakan terhadap pelanggaran pemilihan umum.

Berdasarkan tupoksi tersebut, maka Bawaslu merupakan lembaga yang tidak hanya berupaya secara represif melalui proses quasi yudisial, namun juga melakukan upaya preventif terhadap pelanggaran pemilihan umum yang salah satunya dengan melakukan identifikasi serta memetakan potensi terhadap suatu pelanggaran Pemilu dengan menyusun Indeks Kerawanan Pemilu sebagai dasar untuk merumuskan kebijakan, program, dan strategi pengawasan dalam pelaksanaan Pemilu.

Melalui pendekatan pencegahan, Indeks Kerawanan Pemilu dibutuhkan sebagai instrumen untuk mendeteksi tingkat kerawanan di setiap wilayah yang hendak melangsungkan Pemilu. Penyusunan Indeks Kerawanan Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu didasarkan pada tiga dimensi, yakni kontenstasi, partisipasi dan penyelenggaraan. Dimensi kontestasi mencakup subyek peserta pemilu (partai politik dan kandidat) yang saling bersaing dalam meraih posisi atau jabatan politik tertentu. Dalam dimensi kontestasi melihat seberapa adil dan setara proses kontestasi berlangsung di antara para kontestan Pemilu. Sementara untuk dimensi partisipasi menyangkut subyek masyarakat yang dalam hal ini sebagai pemilih yang memiliki hak pilih. Pada dimensi ini meninjau bagaimana hak masyarakat dijamin serta diberikannya ruang berpartisipasi bagi masyarakat untuk mengawasi dan memengaruhi proses pemilihan umum. Terakhir ialah dimensi penyelenggaraan, pada dimensi ini ruang lingkupnya ialah penyelenggara pemilu yang dimana bertanggung jawab terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Dimensi ini terkait bagaimana integritas dan profesionalitas penyelenggara dalam menjamin Pemilu agar berjalan secara jujur, adil, dan demokratis. Dengan mengacu kepada Indeks Kerawanan Pemilu ini, Bawaslu menjalankan tugas pencegahan dalam pengawasan pemilu dengan melakukan pemetaan secara komprehensif dan

mendetail mengenai potensi pelanggaran dan kerawanan pada proses penyelenggaraan Pemilu .[123]

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, proses pengawasan pemilihan umum merupakan kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilihan umum agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian pengawasan pemilu tersebut merupakan pengertian baku yang berlaku dalam mendefinisikan tugas pengawasan pemilih oleh pengawas pemilu yang pada dasarnya mencakup 4 aspek penting, yakni:

1. Mengamati; seluruh penyelenggaraan terhadap pemilu baik oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, maupun pihak lain seperti pemerintah, media massa, dan lain-lain.
2. Mengkaji; yakni kegiatan menganalisa kejadian-kejadian tertentu dalam proses penyelenggaraan pemilu yang patut diduga merupakan bentuk pelanggaran pemilu.
3. Memeriksa; yakni kegiatan melihat adan mencermati bukti-bukti awal yang didapatkan terkait dengan dugaan pelanggaran yang terjadi, sebagai pendukung dalam proses pengkajian.
4. Menilai; yakni kegiatan untuk menilai dan menyimpulkan hasil kegiatan pengawasan[124].

Perlunya deteksi sedini mungkin terhadap potensi pelanggaran di setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum merupakan suatu keniscayaan yang seharusnya dilakukan oleh pengawas pemilu. Dengan melakukan pemetaan terhadap berbagai potensi-potensi pelanggaran di setiap tahapan pemilihan umum merupakan salah satu hal yang dapat dilakukan dalam upaya pencegahan terhadap pelanggaran pemilihan umum.

E. PENEGAKAN HUKUM PENYELENGGARAAN PEMILU

Pemilihan umum dianggap merupakan tahap penting dan penentu awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, sehingga pemilu harus dijadikan sebagai motor penggerak mekanisme sistem politik demokrasi, yang dijadikan sebagai

[123] Bawaslu RI, Indeks Kerawanan Pemilu 2019, Jakarta: Bawaslu, 2018, hlm. v.

[124] http://kalsel.bawaslu.go.id/elibrary/penegakan-hukum-pemilu-dan-tekhnik-pencegahan/ diakses pada 27 juli 2021 jam 09:23

mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada seseorang ataupun partai politik yang dipercaya .[125]

Dari sudut Hukum Ketatanegaraan, Pemilu merupakan proses politik dalam kehidupan bernegara sebagai sarana untuk membentuk lembaga-lembaga negara yang merupakan wakil rakyat dengan mengemban amanah dari rakyat yang memilihnya. Pemilihan umum sampai dari dulu sampai sekarang selalu dianggap sebagai suatu peristiwa ketatanegaraan yang sangat penting, karena pemilihan umum melibatkan rakyat secara keseluruhan yang memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan .[126]

Pemilu demokratis yang sah atau bebas dan adil tidak terbatas apakah lembaga Komisi Pemilihan Umum berlaku imparsial dan efektif, tetapi juga bagaimana peran kandidat melaksanakan kampanye dengan bebas dan mendapat dukungan dari rakyat. Hal yang berkaitan erat terhadap pemilu yang bebas dan adil adalah apakah sumber-sumber pemerintah digunakan dengan benar selama proses pemilu; apakah militer bersikap netral dan bertindak sebagai organisasi profesional; dan apakah kepolisian dan pengacara menegakkan kewajiban dan melindungi mereka yang melaksanakan hak sipil dan politik. Selain itu, isu penting lainnya adalah apakah institusi pengadilan bertindak imparsial dan efektif; apakah media menghadirkan pemberitaan dan informasi yang akurat serta bertindak selaku *watchdog* terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah media menyediakan akses kepada kandidat dan cakupan tujuan para kandidat[127].

Melihat arti pentingnya pemilu dalam kehidupan ketatanegaraan sangat menentukan keberlangsungan suatu negara, maka penyelenggaraan pemilu tentunya harus dilaksanakan dengan memenuhi aspek keadilan. Keadilan pemilu (*electoral justice*) mengandung pengertian memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum), dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakkan, sehingga memberi orang-orang; yang percaya bahwa hak pemilu

---

[125] Hererwyn Jefler Hielsa Malonda, *Green Constitution Masa Depan Pemilu Indonesia,* Penerbit Anom Pustaka, Yogyakarta, 2020, hlm. 51

[126] Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial,* Jurnal Rechts Vinding; Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 3 No. 1, 2014, https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/54/48

[127] Merloe, Patrick, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil.* Jakarta: Dinas Penerangan, 1994, hlm. 1.

mereka telah dilanggar; kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan, dan menerima putusan.[128]

Beerdasarkan pengertian di atas, maka keadilan pemilu mengandung tiga hal penting; Pertama, kepatuhan pada hukum, bahwa tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu diharuskan tunduk pada asas hukum. Kedua, keadilan pemilu juga bermakna sebagai perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak kepemiluan. Ketiga, keadilan pemilu juga mengandung pengertian adanya jaminan pemulihan terhadap hak-hak kepemiluan yang dilanggar dalam proses, tindakan, dan keputusan terkait proses pemilu.

Sistem Keadilan Pemilu adalah sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, tata cara, dan keputusan terkait pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (*Electoral Justice System*) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan akan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Komponen yang membentuk sistem keadilan pemilu adalah meliputi sistem pencegahan, sistem penyelesaian sengketa, dan sistem penyelesaian sengketa alternatif

Dalam sistem keadilan pemilu sangat penting membangun sarana dan tindakan untuk mencegah terjadinya sengketa pemilu. Adapun sarana dan tindakan yang perlu diambil dalam upaya mencegah terjadinya sengketa pemilu bisa berasal dari luar sistem keadilan pemilu bisa dari dalam sistem keadilan pemilu. Tindakan dan sarana yang berasal dari luar sistem keadilan pemilu meliputi :

1) merancang dan mengimplementasikan kerangka konstitusional dan hukum yang tepat untuk demokrasi, dan pemerintah perwakilan, hak asasi manusia dan proses pemilu;
2) partisipasi partai-partai politik utama dan sektor-sektor kunci masyarakat dalam merancang atau mereformasi kerangka hukum pemilu;
3) pengembangan budaya politik dan pendidikan kewarganegaraan, termasuk prinsip-prinsip demokrasi dan nilai-nilai dan menghormati aturan hukum dan hak asasi manusia;
4) pengembangan sistem kepartaian yang pluralistik dan demokrasi internal dalam proses politik;
5) inklusivitas gender dan kaum minoritas dalam pemerintahan dan arena politik;

[128] Henriquez-Jesus Orozco, *Electoral Justice* (Stockholm: The International IDEA Handbook, 2010).

6) pembentukan kondisi yang adil untuk pemilu, terutama yang berkaitan dengan pembiayaan dan akses media;
7) pengembangan peran masyarakat sipil, termasuk kemampuannya untuk memantau semua tahapan proses pemilihan;
8) diadopsinya kode etik oleh media, masyarakat sipil, pengamat pemilu, dan partai politik;
9) Menetapkan penyelenggara pemilu yang profesional, tetap, dan tidak berpihak/independen, dan otonom;
10) diadopsinya prosedur pemilihan yang tepat oleh KPU yang dibuat tersedia untuk umum dan konsisten diikuti.[129]

Selain organisasi internasional, ada juga lembaga internasional yang memberikan pandangannya tentang pemilu yang demokrasi, di antaranya UNDEF (*United Nations Democracy Fund*).[130] Menurut lembaga yang pendiriannya diinisiasi oleh Koffi Annan saat menjabat sebagai Sekretaris Jenderal PBB ini, pemilu yang demokratis – yang diistilahkan dengan "pemilu yang berkeadilan" – lebih ditekankan pada pemenuhan prinsip-prinsip penyelenggaraannya, yaitu:

1. Integritas; yakni semangat dari prinsip ini adalah kejujuran dan akuntabilitas sehingga dianggap roh dari keseluruhan proses pemilu.
2. Partisipasi; yakni menegaskan bahwa suara rakyat pemilih harus didengarkan dan diwakili dengan baik.
3. Penegakan hukum; menunjukkan bahwa penegakan hukum harus tegas dalam rangka mengukuhkan legitimasi demokrasi.
4. Imparsial; menekankan bahwa setiap pemilih dan calon wakil rakyat dijamin keadilannya di hadapan hukum.
5. Profesionalisme; menegaskan bahwa penyelenggara pemilu harus memenuhi syarat pengetahuan teknis penyelenggaraan pemilu yang mumpuni dan memiliki kompetensi untuk menjelaskan proses tersebut.

---

[129] Henriquez-Jesus Orozco, *Electoral Justice*.

[130] UNDEP yang didirikan berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB (A/Res/60/1) dimaksudkan untuk mendukung upaya-upaya demokratisasi di seluruh dunia. Ia memberikan dukungan pada upaya-upaya yang memperkuat suara-suara *civil society*, memajukan hak asasi manusia, dan mendorong partisipasi berbagai kelompok dalam proses-proses demokrasi. Resolusi ini memberi dorongan kuat kepada anggota-anggota PBB untuk mengintegrasikan pendidikan tentang demokrasi, bersama-sama dengan pendidikan kewarganegaraan dan pendidikan tentang hak asasi manusia, ke dalam standar pendidikan nasional negara-negara anggota PBB. Lebih jauh tentang poin-poin yang akan dipertimbangkan dalam proposal untuk mendapatkan dukungan UNDEP, lihat https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/uu_february_2013.pdf (diakses 27 Juli 2021).

6. Independensi; menekankan bahwa pihak penyelenggaraan atau mereka yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan pemilu harus independen.
7. Transparansi; menekankan bahwa semua informasi yang relevan dengan proses pemilu harus dibuka.
8. *Timelines*; menekankan pentingnya konsistensi dalam penyelenggaraan pemilu.
9. Tanpa kekerasan; menekankan bahwa semua proses pemilu harus bebas dari unsur kekerasan, intimidasi, tindakan *coercive*, korupsi, dan semua tindakan yang melanggar aturan pemilu yang berkeadilan.
10. *Regularity*; menekankan bahwa pemilu harus dilakukan secara periodik atau berkala.
11. Penerimaan; menekankan bahwa hasil pemilu harus diterima dengan lapang (*electoral integrity group*).[131]

Penegakan hukum dalam pemilu adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil .[132]

Kerangka hukum harus menyediakan bagi setiap pemilih, kandidat, dan partai politik kesempatan untuk menyampaikan keberatan kepada pihak KPU atau pengadilan yang berwenang ketika pelanggaran atas hak-hak kepemiluan jelas terjadi. Undang-undang harus mempersyaratkan lembaga KPU atau pengadilan memberikan keputusan segera untuk menghindari pihak yang dirugikan hilang hak pemilunya. Undang-undang harus memberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan pada pihak KPU yang lebih tinggi atau pengadilan dengan otoritas mengkaji dan membuat keputusan yurisdiksi terkait kasus tersebut. Keputusan akhir pengadilan harus dikeluarkan dengan segera .[133]

Peraturan pundangan-undangan yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemilu seharusnya memperhatikan prinsip perlindungan proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan

---

[131] Saldi Isra dan Khairul Fahmi, ..., 23-24.

[132] Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm.5

[133] Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm.5

tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran oleh penyelenggara pemilu maupun penegak hukum. Kesempatan untuk menggugat hasil pemilu dan penyelesaian masalah bagi pihak yang dirugikan harus disediakan oleh undang-undang.

Proses pengajuan keberatan dan laporan pelanggaran harus diatur. Dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu juga harus diatur di dalam undang-undang. Setiap pihak yang mengajukan keberatan, menyangkal hasil pemilu atau hak partai politik lainnya harus mendapat akses atas keadilan dan penyelesaian masalah.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam pemilu yang terdiri dari berbagai tahapan memiliki berbagai potensi kemungkinan terjadinya sengketa atau pelanggaran dalam setiap tahapannya. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi pemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non- fraudulent misconduct*) .[134]

Berkaitan dengan penegakan hukum, dalam sistem peradilan di Indonesia penegakan hukum dilakukan oleh Hakim, penutut umum, dan penyidik. Hakim dan penuntut umum mengungkap terhadap adanya pelanggaran sangat tergantung pada hasil penyidikan, dengan demikian penyidikan merupakan suatu usaha yang sangat menentukan akan berhasil atau tidaknya upaya penegakan hukum. Dalam hal penegakan hukum di Indonesia, dikenal lembaga-lembaga yang memiliki otoritas dalam melakukan upaya-upaya hukum dalam penegakan hukum pidana. Lembaga-lembaga tersebut antara lain :[135]

a. Kepolisian;
b. Kejaksaan;
c. Hakim; dan
d. Badan Peradilan

Namun dalam konteks pengaturan tindak pidana, sesungguhnya Undang Undang Pemilu merupakan undang-undang khusus (*lex specialist*) karena mengatur tindak pidana yang diatur dalam Undang Undang Pemilu. Karena itu kekhususan tersebut menjadikan delik pelanggaran dalam Pemilu sebagai delik yang khusus diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemilu.[136]

---

[134] Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm 77.

[135] Uu Nurul Huda, *op. cit.,* hlm 275

[136] *ibid,* hlm 276.

Terkait penegakan hukum pemilu tersebut, setidaknya ada tiga hal yang seharusnya diberi perhatian mendalam. Pertama, berkaitan dengan perlindungan proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana dan pidana harus dijatuhkan kepada para pelanggarnya. Ketentuan ini menitikberatkan pada hukum substansi atau materiil seperti jenis-jenis pelanggaran, dan sanksi terhadap pelanggaran. Tujuan yang ingin dicapai adalah "perlindungan proses pemilu dari kecurangan". Penegakan hukum merupakan faktor pencegah terhadap pelanggaran atau kecurangan yang mengancam integritas pemilu. Setiap pelanggaran harus dikoreksi. Institusi yang berbeda dengan mekanismenya masing-masing dapat bertanggung jawab untuk menegakkan integritas itu, yang secara spesifik tertuang dalam kerangka hukum.

Kedua, terkait dengan hak untuk menggugat hasil pemilu dan pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan masalah. Hal ini harus termuat dalam undang-undang. Proses petisi pemilu harus mengatur berbagai hal yang diperlukan. Ketentuan tersebut memberikan penekanan terhadap hukum acara seperti bagaimana pihak yang dirugikan (kandidat atau partai politik) dalam pemilu dapat memperjuangkan haknya dengan memprotes hasil pemilu.[137]

Ketiga, terkait dengan dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu. Bentuk ketentuan ini harus disusun oleh undang-undang. Berkaitan dengan ini ditekankan apakah negara mempunyai kerangka hukum yang menggabungkan aturan tentang dampak pelanggaran dengan hasil pemilu. Dengan ketiadaan ketentuan tersebut, putusan pidana atas tindak pidana pemilu yang dilakukan tidak akan memberikan dampak terhadap hasil pemilu –oleh karenanya tidak akan berjalan efektif. Kelemahan dari ketentuan ini akan mendorong beberapa partisipan untuk memobilisasi suara melalui cara negatif atau cara yang ilegal karena implikasi pelanggaran yang tidak signifikan, misalnya ancaman diskualifikasi atas kursi yang telah diperoleh .[138]

Dalam kerangka hukum menyangkut penegakan atas pelanggaran pemilu, terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan. Di antaranya, pertama, perilaku yang tidak wajar, baik langsung atau tidak langsung, memengaruhi hasil pemilu seharusnya dilarang. Kedua, tindak pidana pemilu harus mencakup segala tindakan yang dilakukan yang mengancam proses pemilu; sehingga subyek tindak pidana pemilu harus tidak hanya dibatasi kepada kandidat, namun

---

[137] Dobrzynska, Agnieska, "Enforcement of Electoral Integrity", September 08, 2006. http:// aceproject.org/aceen/topics/

[138] Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm.7

harus pula mencakup anggota masyarakat, pemilih, kandidat, dan partai politik, lembaga penyelenggara, staf, aparat pemerintah, staf keamanan, penegak hukum, dan bahkan masyarakat asing. Ketiga, ketentuan terkait dengan tindak pidana pemilu harus melindungi secara memadai setiap tahapan pemilu. Alasannya, pada masing-masing tahapan, setiap tindak pidana terhadap hak mendasar masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat saja memengaruhi hasil pemilu. Karena seluruh tahapan pemilu sangat penting dalam proses pemilu, ketentuan-ketentuan terkait tindak pidana pemilu tidak hanya berfokus pada tahap tertentu (misalnya, tahap kampanye), tetapi juga kecurangan yang terjadi dalam pendaftaran pemilih yang banyak didukung oleh partai-partai politik atau kandidat tertentu yang justru belum terdaftar. Situasi ini, baik secara langsung maupun, tidak memengaruhi hasil pemilu. Hal yang sama juga terjadi dalam manipulasi perhitungan suara[139].

Dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilu yang bersifat pidana tidak berbeda dengan penanganan tindak pidana pada umumnya yaitu melalui Kepolisian diteruskan ke Kejaksaan dan bermuara di Pengadilan. Secara umum, perbuatan tindak pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang Pemilu, tata cara penyelesaiannya mengacu kepada KUHAP. Karena menganut asas *lex specialist derogat lex generali*, maka aturan dalam undang-undang pemilihan umum lebih utama. Apabila terdapat aturan yang sama, maka ketentuan yang diatur dalam KUHP dan KUHAP menjadi tidak berlaku. Dalam proses pengawasan tersebut, Bawaslu atau Panwaslu berperan dalam menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan yang dmaksud kepada institusi yang berwenang .[140]

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang merupakan aturan terkait pelaksanaan pemilu memberikan ketentuan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa dan pelanggaran Pemilu yang di mana ditangani oleh 3 (tiga) lembaga Peradilan yaitu Pengadilan Umum, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Konstitusi[141].

Peradilan pertama yang menangani sengketa dan pelanggaran Pemilu adalah pengadilan negeri yang memiliki kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutuskan tindak pidana Pemilu dan gugatan perdata yang berkaitan dengan Pemilu seperti tuntutan ganti rugi. Peradilan kedua yang menangani sengketa dan pelanggaran Pemilu adalah Pengadilan Tata Usaha Negara yang

---

[139] Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm.8

[140] Uu Nurul Huda, *op. cit.,* hlm 276.

[141] *ibid,* hlm 277

memiliki kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara peserta pemilu dengan Komisi Pemilihan Umum sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Komisi Pemilihan Umum. Peradilan ketiga yang menangani sengketa Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan hasil Pemilu sebagai perselisihan antara Komisi Pemilihan Umum dengan peserta Pemilu, mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu .[142]

Namun dalam konteks pelanggaran administratif Pemilu, Bawaslu memiliki wewenang khusus sebagai lembaga yang berwenang untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Dalam hal ini, Bawaslu menjadi lembaga quasi yudisial yang juga memiliki wewenang untuk mengadili perkara pelanggaran administratif pemilu dalam rangka penanganan pelanggaran administratif pemilu sebagaimana wewenang Bawaslu dalam melakukan penindakan Pelanggaran Pemilu.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), secara terminologi penanganan memiliki arti yang menyatakan sebuah tindakan yang dilakukan dalam melakukan sesuatu. Penanganan juga dapat berarti proses, cara, perbuatan menangani sesuatu yang sedang dialami. Dengan demikian, Penanganan Pelanggaran Administartif Pemilu dapat diartikan sebagai suatu proses yang dilakukan untuk menyelesaikan pelanggaran Administratif Pemilu.

Penyelesaian terhadap pelanggaran pemilu memiliki dua tujuan, yaitu koreksi (*corrective*) terhadap kecurangan melalui mekanisme verifikasi dengan skema electoral challenges dan hukuman (*punitif*) bagi mereka yang melakukan kecurangan baik secara administratif maupun pidana. Sementara dalam Undang-undang Pemilu, yang dimaksud dengan Pelanggaran administrasi yaitu pelanggaran yang meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaran pemilu. Pasal 460 ayat (2) mengatur bahwa yang dimaksud pelanggaran administrasi adalah pelanggaran yang bukan merupakan pelanggaran tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik.

Tujuan konsepsi *electoral justice* terhadap pelanggaran administrasi pemilu adalah untuk memastikan agar semua tahapan dan proses pemilu dapat berlangsung sesuai perencanaan dan ditaatinya peraturan, serta dilakukannya tindakan koreksi terhadap kesalahan administrasi, sehingga diharapkan tercipta ketertiban dalam semua proses pemilu (*electoral process order*).

---

[142] *ibid,* hlm 277

Kewenangan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu terhadap pelanggaran administrasi secara umum tertuang pada Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang dimana Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu yang selanjutnya disebutkan oleh Pasal 465 yang menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu diatur dengan Peraturan Bawaslu. Dalam rangka melaksanakan mandat Pasal 465 UU Pemilu, Bawaslu mengeluarkan Peraturan Bawaslu nomor 8 Tahun 2018 sebagai peraturan teknis yang mengatur tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu.

Bentuk penyelesaian pelanggaraan administrasi dapat berupa tiga tindakan, Pertama, menyampaikan rekomendasi langsung berupa perbaikan saat pleno rekapitulasi sedang berlangsung maupun Kedua, memberikan surat rekomendasi secara tertulis (pasal 59 Perbawaslu No. 8 tahun 2018). Ketiga, dengan menyampaikan laporan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota. KPU dan jajarannya harus melakukan upaya koreksi terhadap putusan/ketetapan yang telah dibuat sesuai dengan Putusan Bawaslu. Bahkan ditegaskan dalam Pasal 462 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dimana KPU dan jajarannya wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Panitia Pemilih Kecamatan, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi dan putusan Bawaslu berpedoman pada PKPU No. 4 Tahun 2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan penetapan Hasil Pemilu. Perbaikan atas pelanggaran administrasi dapat dilakukan dengan baik secara berjenjang dalam kurun waktu proses tersebut. Hal ini sesuai dengan pasal 407 ayat (3) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Proses pemeriksaaan dugaan pelanggaran adminsitrasi yang dilaksankan, terdapat tiga unsur yang sangat perlu untuk diperhatikan, yaitu pertama ialah Keterpenuhan Unsur Formil Laporan. Terutama Keterpenuhan unsur subyek hukum pelapor dan tenggat waktu Pelaporan. Mengenai syarat formil sebagaimana yang disebutkan sebelumnya diatur pada pasal 21 ayat (1) Perbawaslu No. 8 Tahun 2018, yang dimana Pelapor dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM yaitu :

a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih;
b. Peserta Pemilu; dan/atau
c. Pemantau Pemilu.

Sedangkan syarat formiil dalam aspek waktu, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (5) Perbawaslu No. 8 Tahun 2018[68]: "Laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM". Unsur yang Kedua ialah Keterpenuhan Unsur Materiil. Dalam Pasal 25 Ayat (7) Perbawaslu No 8 Tahun 2018 menyebutkan bahwa unsur materril dalam sebuah laporan antara lain :

1. Waktu peristiwa;
2. tempat peristiwa terjadi;
3. saksi yang mengetahui peristiwa tersebut;
4. bukti lainnya; dan
5. uraian kejadian

Unsur yang terakhir yakni unsur Ketiga ialah mengenai Proses Penanganan Pelanggaran di Bawaslu melalui tahapan antara lain Sidang Pendahuluan, Sidang Pemeriksaan dan Putusan yang harus tuntas paling lama dalam kurun waktu 14 hari kerja sejak temuan atau laporan di register.

Keterangan:
Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) antara Peneliti dengan Tim Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Sulawesi Tenggara.

PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN DAN LAPORAN DUGAAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

BAB 3: PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

BAB 3

PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. SEJARAH PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pemilihan Umum memiliki makna yakni pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat dan sebagainya). Pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk melaksanakan demokrasi dengan tujuan mengikutsertakan rakyat dalam menentukan wakil dan calon pemimpinnya yang dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik .[143]

Para pemilih dalam Pemilu disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenang Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih. Dengan demikian, Pemilu merupakan momentum yang sangat penting dalam proses pemilihan, baik pemilihan Anggota DPR, Anggota DPRD, Pemilihan Kepala Daerah, maupun Pemilihan Presiden .[144]

---

[143] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,* PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 60

[144] Hererwyn Jefler Hielsa Malonda, *Green Constitution Masa Depan Pemilu Indonesia,* Penerbit Anom Pustaka, Yogyakarta, 2020, hlm. 47

Pemilu di Indonesia sampai dengan tahun 2019 kemarin telah diselenggarakan sebanyak dua belas kali, yakni pada tahun **1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014**, dan terakhir pada tanggal 17 April 2019. Berikut uraian penyelenggaraan Pemilu di tiap periodenya :

1. Pemilihan Umum Tahun 1955

Pemilihan umum pada tahun 1955 dilatarbelakangi diantaranya karena adanya pergantian kabinet yang terus menerus dan menimbulkan instabilitas politik, sehingga akhirnya pemerintah mengambil tindakan yaitu dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, keberadaan pemilihan umum dalam usaha ke arah penyederhanaan partai politik mempunyai dua tujuan utama yaitu untuk melaksanakan prinsip demokrasi dan mencapai stabilitas politik.[145]

Akibat dari sistem Kabinet Parlementer dan sistem multi partai yang dipraktekkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat itu, maka kabinet yang berkuasa rata-rata tidak berumur panjang. Kabinet belum berhasil menggarap satupun program yang dibuatnya, sehingga terpaksa harus mengembalikan mandatnya. Hal ini disebabkan oleh partai politik yang menjadi saingannya yang biasanya bertindak sebagai pihak oposisi, dan mereka lebih sering ber sikap mencari kelemahan dari kabinet tersebut untuk menjatuhkan. Tiap partai politik lebih mengutamakan kepentingan partainya daripada kepentingan nasional. Hal ini sangat mengganggu kestabilan pemerintahan dan menghambat pembangunan nasional, dan kegelisahan di kalangan rakyat.

Memasuki awal 1955 mulai timbul gejala ketidakpuasan rakyat, yang disusul dengan tuntutan-tuntutan agar segera diadakan pemilihan umum. Dengan pemilihan umum ini diharapkan dapat mengakhiri suasana ketidakstabilan politik, kemudian terbentuklah pemerintah yang stabil dan kuat. Dengan pemerintahan yang kuat dan stabil tiap kabinet dapat menyelesaikan programnya sehingga kestabilan sosial dan ekonomi rakyat dapat terwujud.

Secara formal rencana pelaksanaan pemilihan umum baru mendekati kenyataan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan politik mengenai terbentuknya Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Keputusan Presiden Republik Indonesia tertanggal 7 November 1953 ini merupakan payung hukum terbentuk dan dilantiknya PPI dan diangkat sumpahnya oleh kepala negara pada tanggal 28 November Tahun 1953. Dilanjutkan dengan serah terima dengan Kantor Pemilihan Pusat pada tanggal 3 Desember Tahun 1953. Pemerintah pada tahap pertama berhasil menyelesaikan Undang-Undang yang

[145] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), hal 154–157

mengatur susunan DPR (Undang-Undang No.27 Tahun 1948) dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1950 sebagai penjelasan Undang-Undang susunan DPR. Upaya ini kemudian dilanjutkan pada Kabinet Wilopo yang berhasil merumuskan dan mensyahkan 48 Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang kemudian dikenal sebagai Undang-Undang Pemilu 1953.[146]

Sebelum pemilihan umum dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955, tidak kurang dari 5 (lima) kabinet yang telah mencantumkan aktivitas politik tersebut ke dalam programnya. Pemerintah pertama yang menyatakan pemilihan umum sebagai rencananya adalah kabinet RIS yang berkuasa sejak 20 Desember 1949 sampai dengan 6 September 1950.[147] Persiapan untuk pemilihan umum mulai diadakan oleh Kabinet Alisastroamijoyo I (31 Juli 1953-12 Agustus 1955). Hal-hal yang dipersiapkan antara lain membentuk panitia pemilihan umum, baik untuk pusat maupun untuk daerah, menetapkan daerah pemilihan dan daerah pemungutan suara.

Pada tanggal 16 April 1955 diumumkan bahwa pemilihan umum akan dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Dengan adanya pengumuman tersebut, maka partai politik mulai berkampanye untuk menarik simpati dari rakyat. Kabinet Ali jatuh pada tanggal 24 46 Juli 1955, maka pemilihan umum diadakan pada masa kabinet Burhanudin Harahap (12 Agustus 1955 sampai dengan 3 Maret 1956). Sedangkan waktu pemilihan umum yang telah ditetapkan oleh kabinet Ali Sastroamijoyo I tidak mengalami perubahan.

Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun. Pemilihan Umum yang diadakan sebanyak dua kali, yaitu pertama pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR, dan kedua pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1953.

Pemilu putaran pertama pada tahun ini diikuti oleh 36 partai politik, 34 ormas, dan 48 perseorangan. Pemilu putaran kedua diikuti oleh 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perseorangan. Lima besar dalam Pemilu ini adalah Partai Nasional Indonesia, Masyumi, Nahdlatul Ulama, Partai Komunis Indonesia, dan Partai Syarikat Islam Indonesia.

---

[146] Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1980), hlm. 20

[147] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 155

Namun sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II. Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke Undang-Undang 1945

Pemilu ini dimaksudkan untuk memilih anggota DPR yang akan menjadi dan sekaligus pengawas lembaga eksekutif dan dewan konstituante yang akan membentuk Undang-Undang yang baru, maka tentu bisa dipahami bahwa pemilihan umum ini cukup menegangkan, dimana pemilihan umum ini akan meletakkan dasar negara dan menentukan perimbangan kekuasaan antar partai-partai. Demikianlah politisasi dari hampir semua aspek sosial terjadi, di saat tatanan negara modern belum begitu memasuki kehidupan masyarakat, maka kampanye pemilihan umum dengan mudah tergelincir pada proses politik yang kurang baik. Partai-partai bukannya berperan sebagai perumus aspirasi modern tetapi justru menjadi penyalur asumsi tradisional.

Pada tanggal 31 Mei 1954 panitia pemilihan umum mengumumkan tanda-tanda gambar para kontestan. Kampanye pemilihan umum pertama 1955 banyak pengaruhnya terhadap politisasi massa rakyat di desa-desa dan kampung-kampung. Kampanye ini mengakibatkan semakin terlibatnya rakyat dalam masalah-masalah politik yang semakin luas dalam skala yang lebih besar, bahkan lebih besar daripada di masa revolusi.[148]

Pada tanggal 29 September 1955 pemilihan umum untuk DPR diadakan semuanya berjalan dengan tertib dan lancar. Lebih dari 39 juta pemilih atau 91,5 % calon pemilih yang terdapat di 16 daerah pemilihan (208 kabupaten, 2139 kecamatan dan 43.429 desa) untuk memilih 272 anggota DPR (satu anggota untuk 300.00 pemilih).[149]

Terselenggaranya pemilihan umum 1955 merupakan peristiwa kedua terbesar setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, sehingga dapat diperkirakan bahwa mayoritas rakyat Indonesia antusias sekali menghadapi peristiwa bersejarah tersebut. Apalagi muncul berbagai tuntutan dan harapan dari rakyat agar pemilihan umum dapat mengatasi segala persoalan yang dihadapi bangsa pada saat itu, baik berupa kemelut politik yang berkepanjangan, kemerosotan ekonomi maupun ancaman terhadap keamanan negara Indonesia pada masa itu.

---

[148] Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (Sebuah Potret Pasang Surut)*, (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 113

[149] Ibid

Pemilihan umum pertama yang dilaksanakan di seluruh tanah air kecuali Irian Barat memperebutkan 257 kursi DPR. Pemilihan diikuti oleh 15 daerah pemilihan yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara/Tengah, Sulawesi Selatan/Tenggara, Maluku, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat dengan jumlah pemilih sebanyak 43.104.464 orang.

Proses persiapan landasan hukum pelaksanaan pemilihan umum sudah dibahas sejak tahun 1948 (pembahasan undang-undang susunan anggota DPR) kemudian diteruskan pada tahun 1949 (menyempurnakan undang-undang susunan anggota DPR). Pada tahun 1953 parlemen berhasil merumuskan Undang-Undang pemilihan umum yang dipergunakan sebagai pedoman pelaksanaan pemilihan umum 1955, sedangkan Undang-Undang Pemilu selalu berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak 17 Agustus 1950 dan memuat 146 pasal.

1) Undang-Undang No. 27 Tahun 1948
   Undang-Undang ini diundangkan di Yogyakarta pada 28 Agustus Tahun 1948. Undang-Undang ini mengatur tentang Susunan Anggota DPR sehingga belum mengatur ketentuan pelaksanaan pemilihan umum secara lengkap, tetapi baru mengatur 49 ketentuan susunan DPR. Secara garis besar Undang-Undang ini mengatur susunan keanggotaan DPR, penentuan daerah pemilihan, asas pemilihan dan penghitungan hasil pemilihan.
2) Undang-Undang No. 12 Tahun 1949
   Undang-Undang ini merupakan Peraturan tentang Perubahan Undang-Undang No. 27 Tahun 1948 mengenai Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Undang-Undang ini dapat disebut juga RUU pertama pemilihan umum dan merupakan cikal bakal dari Undang-Undang Pemilu 1953. Secara garis besar Undang-Undang No. 12 tahun 1949 tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang No. 27 tahun 1948, namun cakupannya agak lebih luas dan merubah tidak ada pengangkatan seperti yang diusulkan dalam Undang-Undang sebelum ini. Rancangan Undang-Undang ini dibahas dan diminta pengesahannya, tetapi dalam bagian-bagian tertentu tidak dapat diterima sehingga kemudian ditolak parlemen.
3) Undang-Undang Pemilihan No. 7 Tahun 1953
   Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang Pemilu pertama yang disahkan oleh parlemen Indonesia. Undang-Undang yang berlaku sejak 4 April 1953 itu terdiri dari 16 BAB dan 139 Pasal yang mencakup ber bagai ketentuan pemilihan anggota konstituante dan anggota DPR, pencalonan, penghitungan suara, penetapan hasil pemilihan, pasal-pasal pidana yang

memberikan sanksi kepada pelanggaran Pemilu. Meskipun demikian masalah pelaksanaan kampanye tidak diatur dalam Undang-Undang ini.

Sistem pemilihan umum yang dipakai dalam pemilihan umum 1955 adalah sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar. Dalam pemilihan umum 1955 ada 52 kontestan yang terdiri dari partai politik dan perorangan, tetapi yang berhasil meraih kursi hanya 27 partai saja dan satu calon perorangan yaitu R. Soedjono Prawirosoedarso.

Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) bertugas mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Kemudian diadakan rapat pleno Dewan Menteri untuk membahas tentang tugas dari PPI. Berdasarkan keputusan Dewan Menteri pada Mei 1954, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran pembetulan atas instruksinya tentang status badan-badan penyelenggara pemilihan umum. Dalam menjalankan fungsinya sampai ke daerah-daerah, PPI dibantu oleh:

a. Panitia pemilihan yang berkedudukan di tiap daerah pemilihan (Propinsi) yang anggotanya diangkat oleh Menteri Kehakiman;
b. Panitia Pemilihan Kabupaten yang diangkat oleh Menteri Kehakiman;
c. Panitia Pemungutan Suara yang berkedudukan di Kecamatan bertugas mensyahkan daftar pemilih dan menyelenggarakan pemungutan suara;
d. Panitia Pendaftaran Pemilih berkedudukan di desa yang bertugas melakukan pendaftaran pemilih dan menyusun daftar pemilih;
e. Panitia Pemilihan Luar Negeri yang dilakukan oleh perwakilan Repullik Indonesia bertugas menyelenggarakan administrasi pemilihan dan mengumpulkan surat suara bagi WNI di Luar Negeri.[150]

Peserta pemilihan umum 1955 dapat digolongkan berdasarkan ideologinya antara lain :

1) Partai politik yang beraliran nasionalis: Partai politik peserta pemilihan umum 1955 yang beraliran nasionalis antara lain Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila, Partai Rakyat Nasional, Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPPRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Indonesia, PRIM, Partai R. Soedjono Prawirosoedarso, Partai Indonesia Raya Wongsonegoro, Partai Indonesia Raya Hazairin, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), Partai Persatuan Daya;

[150] Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan…,* Op.cit, hlm. 24

2) Partai politik yang beraliran Islam: Partai politik peserta pemilihan umum 1955 yang beraliran Islam antara lain Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Perti, AKUI, Partai Politik Tharikat Islam (PPTI);
3) Partai politik yang beraliran komunis: Partai peserta pemilihan umum yang beraliran komunis antara lain Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ACOMA;
4) Partai politik yang beraliran sosialis: Partai yang beraliran sosialis antara lain Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Rakyat Desa dan Baperki;
5) Partai yang beraliran Kristen/Nasrani: Partai peserta pemilihan umum yang beraliran Kristen/Nasrani antara lain Partai Kristen Indonesia (Parkindo), dan Partai Katolik.[151]

Pemilihan umum tahun 1955 ini dilaksanakan dalam dua tahapan, yakni pada 29 September untuk memilih anggota DPR dan pada 15 Desember 1955 memilih anggota konstituante. Langkah awal yang dilaksanakan dalam pelaksanaan pemilu adalah pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh PPS sejak 17 bulan sebelum Pemilu diadakan. Jumlah pemilih yang tercatat pada saat itu adalah 43.104.464 orang. Diperhitungkan sebanyak 91,45% dari jumlah pemilih yang tercatat telah datang ke TPS 95.532 orang, karena diperkirakan 2,5% dari jumlah pemilih yang terdaftar telah meninggal dunia.

Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 257 buah, jumlah ini berasal dari ketentuan bahwa masing-masing anggota DPR yang dipilih 54 mewakili 300.000 orang. Sedangkan pada saat itu jumlah penduduk Indonesia termasuk Irian Barat, sekitar 77.987.879 jiwa. Dari jumlah kursi sebanyak 257 terdapat juga anggota DPR yang diangkat yaitu 3 (tiga) kursi untuk Irian Barat, 6 (enam) kursi mewakili golongan Tionghoa, 3 (tiga) golongan Arab dan 3 (tiga) kursi mewakili golongan Eropa sehingga jumlah akhir anggota DPR menjadi 272 orang.

Pemilihan umum 1955 menghasilkan 4 (empat) partai politik yang meraih kemenangan besar yaitu PNI (57 kursi), Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi) dan PKI (39 kursi). Munculnya NU dan PKI sebagai partai besar merupakan hal yang tidak terduga sebelumnya karena pada masa DPRS, NU hanya memperoleh 8 kursi dan PKI 17 kursi.[152]

---

[151] Ibid., hal 43

[152] Siti Waridah dkk, *Sejarah Nasinonal dan Umum*, (Yogyakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 11

Adapun hasil perolehan kursi setiap fraksi sebagai berikut:[153]

1) Fraksi Masyumi 60 anggota;
2) Fraksi PNI 58 anggota;
3) Fraksi NU 47 anggota;
4) Fraksi PKI 32 anggota;
5) Fraksi Nasional Progresif 11 anggota;
6) Fraksi Pendukung Proklamasi 11 anggota;
7) Fraksi PSII 8 anggota;
8) Fraksi Parkindo 9 anggota;
9) Fraksi Pembangunan 7 anggota;
10) Fraksi PSI 5 anggota;
11) Fraksi Perti 4 anggota;
12) Fraksi Gerakan Pembela Pancasila 2 anggota;
13) Fraksi PPPRI 2 anggota;
14) Fraksi perseorangan AKUI 1 anggota;
15) Fraksi PPTI 1 anggota.

Berikut rekapitulasi hasil Pemilu 1955 untuk anggota DPR (Parpol peserta pemilu beserta raihan suara, suara dan perolehan kursi):[154]

No.	***Partai/Nama Daftar***	***Suara***	***%***	***Kursi***
1	*Partai Nasional Indonesia (PNI)*	*8.434.653*	*22,32*	*57*
2	*Masyumi*	*7.903.886*	*20,92*	*57*
3	*Nahdlatul Ulama (NU)*	*6.955.141*	*18,41*	*45*
4	*Partai Komunis Indonesia (PKI)*	*6.179.914*	*16,36*	*39*
5	*Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)*	*1.091.160*	*2,89*	*8*
6	*Partai Kristen Indonesia (Parkindo)*	*1.003.326*	*2,66*	*8*
7	*Partai Katolik*	*770.740*	*2,04*	*6*
8	*Partai Sosialis Indonesia (PSI)*	*753.191*	*1,99*	*5*
9	*Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)*	*541.306*	*1,43*	*4*
10	*Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)*	*483.014*	*1,28*	*4*
11	*Partai Rakyat Nasional (PRN)*	*242.125*	*0,64*	*2*
12	*Partai Buruh*	*224.167*	*0,59*	*2*
13	*Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)*	*219.985*	*0,58*	*2*
14	*Partai Rakyat Indonesia (PRI)*	*206.161*	*0,55*	*2*
15	*Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)*	*200.419*	*0,53*	*2*

[153] Ibid, hlm. 11-12

[154] Sumber KPU

16	*Murba*	*199.588*	*0,53*	*2*
17	*Baperki*	*178.887*	*0,47*	*1*
18	*Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro*	*178.481*	*0,47*	*1*
19	*Grinda*	*154.792*	*0,41*	*1*
20	*Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)*	*149.287*	*0,40*	*1*
21	*Persatuan Daya (PD)*	*146.054*	*0,39*	*1*
22	*PIR Hazairin*	*114.644*	*0,30*	*1*
23	*Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)*	*85.131*	*0,22*	*1*
24	*AKUI*	*81.454*	*0,21*	*1*
25	*Persatuan Rakyat Desa (PRD)*	*77.919*	*0,21*	*1*
26	*Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)*	*72.523*	*0,19*	*1*
27	*Angkatan Comunis Muda (Acoma)*	*64.514*	*0,17*	*1*
28	*R.Soedjono Prawirisoedarso*	*53.306*	*0,14*	*1*
29	*Lain-lain*	*1.022.433*	*2,71*	*–*
	Jumlah	*37.785.299*	*100,00*	*257*

2. Pemilihan Umum Masa Pemerintahan Orde Baru

Memasuki pemerintahan Orde Baru, penyelenggaraan pemilu pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, rangkaiannya dimulai dari keadaan darurat pada paruh pertama tahun 1965-1967. Ketika itu dalam bidang politik dan pemerintahan mengalami krisis dan ketidakpastian sebagai akibat dari adanya upaya makar dengan Gerakan 30 September yang dilakukan oleh PKI dan *underbouw*-nya yang kemudian diikuti dengan langkah-langkah politik dari Soekarno dengan menerbitkan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) kepada Letjend Soeharto yang pada intinya memerintahkan kepada Letjend Soeharto untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka menciptakan kondisi yang aman dan tertib.

Secara formal pemilihan umum pada masa pemerintahan Orde Baru berlangsung secara teratur, yaitu dimulai sejak tahun 1971, kemudian tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992 dan tahun 1997. Dengan demikian dalam jangka waktu dua puluh tahun lebih kita melaksanakan pemilu sebanyak 6 (enam) kali. Dengan kata lain bahwa pemilu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan politik pada masa orde baru.[155]

[155] Mochtar Pabottinggi (editor), et. al., *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Sebuah Laporan Penelitian Tim Peneliti Sistem Pemilu,* (Jakarta: LIPI Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 11

Pemilihan umum pada masa pemerintahan orde baru menggunakan sistem proporsional, akan tetapi yang digunakan bukanlah sistem proposional murni, melainkan sistem proposional yang telah diubah menurut imperatif politik orde baru. Dengan demikian pemilihan umum pada masa orde baru menggunakan sistem proporsional, namun dalam pelaksanaannya ditemukan banyak penyimpangan terhadap prinsip-prinsip dasar sistem proporsinal itu sendiri. Sistem pemilu pada masa Orde Baru memperlihatkan suatu ketimpangan yakni masih kurang dekatnya sistem ini ke arah demokrasi yang diharapkan rakyat, rakyat hanya dijadikan alat untuk menuju kekuasaan yang tidak berujung.[156]

Perdebatan mengenai sistem pemilihan umum selama ini selalu ber kisar tentang pemilihan umum Anggota Legislatif.[157] Pada periode Orde Baru ini enam kali pemilihan umum diselanggarakan,[158] yaitu pemilihan umum yang dilaksanakan pada tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997, pemilihan umum tersebut adalah :

a. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pemilihan Umum Tahun 1971

Pemilu pada tahun 1971 diadakan tanggal 5 Juli 1971, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pemilu ini diselenggarakan untuk memilih 460 anggota DPR, Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Pemilu diadakan di 26 Provinsi Indonesia dan rakyat pemilih mencoblos tanda gambar partai. Untuk memilih Anggota DPR, daerah pemilihannya adalah Daerah Tingkat I (provinsi) dan sekurang-kurangnya 400.000 penduduk memiliki satu orang wakil dengan memperhatikan bahwa setiap Provinsi minimal memiliki wakil minimal sejumlah daerah tingkat II (Kabupaten /Kota) di wilayahnya.

Pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap bila terdapat partai yang melakukan stembus accoord. Sedangkan di daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan stembus acccord, pembagian kursi hanya dilakukan dalam dua tahap. Stembus accord adalah kesepakatan kotak suara antara dua atau lebih partai politik peserta pemilu untuk saling membantu dengan cara pemanfaatan sisa suara yang tidak habis dibagi dalam bilangan

---

[156] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu…,* hlm. 477

[157] Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005), hlm. 24

[158] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegak Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 74

pembagi pemilihan (BPP), dimana kemungkinan jumlah suara yang diperoleh partai tersebut dapat menghasilkan kursi tambahan.

b. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1977

Pemilu kedua zaman Orde Baru diadakan pada tanggal 2 Mei 1977, dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum diubah menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum. Meskipun demikian tidak ada perubahan yang berarti dalam setiap perubahan. Yang menjadi pemilih adalah warga negara yang telah berusia 17 tahun dan atau yang sudah menikah. Prosedur pendaftaran adalah sistem stelsel pasif, yaitu pemerintah mempunyai kewajiban mendaftar semua warga negara yang memiliki hak pilih .[159]

Menjelang penyelenggaraan Pemilu tahun 1977, terjadi politik fusi partai dengan bergabungnya beberapa partai yang memiliki kesamaan Ideologi. Partai-partai Islam dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai-partai nasionalis dan Kristen dilebur dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Formasi kepartaian ini terus dipertahankan hingga di pemilu-pemilu berikutnya, sehingga jumlah peserta pemilu pada tahun 1977 hanya tiga peserta, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sistem Pemilu yang dipakai adalah melanjutkan sistem proporsional, dimana peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Dalam menentukan jumlah kursi di masing-masing daerah pemilihan, tidak semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk, namun juga didasarkan pada wilayah administratif yang dijadikan daerah pemilihan. Struktur pemilihan yang digunakan adalah sistem daftar tertutup, artinya para pemilih hanya memilih salah satu partai yang tersedia, bukan memilih kandidat. Seseorang untuk dapat lolos menjadi kandidat melalui proses yang ketat dimana pemerintah ikut terlibat di dalamnya. Mekanisme yang dipakai adalah calon anggota DPR harus lolos penelitian khusus (litsus) untuk mengetahui prestasi, dedikasi, loyalitas dan tidak tercela (PDLT).

c. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1982

Pemilu tahun 1982 dilaksanakan pada tanggal 4 Mei 1982, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum anggota-

[159] Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, Op.cit, hlm. 87

anggota Badang Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975. Pemilihan umum tahun 1982 ini sama dengan pemilihan yang sebelumnya yaitu rakyat memberikan suaranya hanya kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas. Suara akan diberikan kepada urutan berikutnya bila calon dengan nomor urut teratas sudah kebagian suara cukup untuk kuota satu kursi. Pemungutan suara dilakukan di 27 daerah pemilihan berdasarkan sistem Proporsional dengan Daftar Partai (Party-List System). Partai yang memperoleh kursi berdasarkan pembagian total suara yang didapat di masing-masing wilayah pemilihan dibagi electoral quotient di masing-masing wilayah.

Jumlah total pemilih terdaftar adalah 82.132.263 orang dengan jumlah suara sah mencapai 74.930.875 atau 91,23%. Golkar beroleh 48.334.724 suara (58,44%) sehingga berhak untuk mendapat 246 kursi parlemen. PPP beroleh 20.871.880 suara (25,54%) sehingga berhak untuk mendapat 94 kursi parlemen. PDI beroleh 5.919.702 suara (7,24%) sehingga berhak mendapat 24 kursi parlemen. Anggota DPR yang diangkat Presiden Soeharto berasal dari ABRI sejumlah 75 orang dan golongan fungsional sebanyak 21 orang. Golongan fungsional lalu bergabung dengan Golkar sehingga kursi parlemen Golkar naik menjadi 267 kursi. Dari 360 anggota parlemen, yang berjenis kelamin laki-laki sejumlah 422 dan perempuan 38 orang.

d. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pemilihan Umum Tahun 1987

Pemilihan umum tahun 1987 dasar hukumnya terdiri dari Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN dan ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang pemilu; Undang-Undang No. 1 Tahun 1980 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang pemilu anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat; Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 tentang perubahan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang pemilu anggota BPR; Undang-undang No. 2 Tahun 1980 tentang pemilu anggota BPR sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975; Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Pemilu; dan Keputusan Presiden No. 70 Tahun 1985 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemilihan Umum dan Panitia Pemilihan Indonesia. Pemilihan umum tahun 1987 berlandaskan pada Undang-Undang No. 1 tahun 1985 tentang pemilihan umum.

Sistem pemilihan umum yang digunakan pada saat itu adalah sistem pemilihan umum proporsional sama dengan sistem pemilihan umum sebelumnya. Dasar hukumnya terdapat juga dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golkar. Adanya Undang-Undang ini menyebabkan tidak adanya pluralisme politik. Pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Dari 93.737.633 pemilih, suara yang sah mencapai 85.869.816 atau 91,32 persen. Cara pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada Pemilu sebelumnya.

e. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1992

Pemilu pada tahun 1992 mengacu pada TAP MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum; Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum; dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Pemilihan Umum Tahun 1992 diselenggarakan pada tanggal 9 Juni 1992, merupakan Pemilu di Indonesia yang keenam pemilu legislatif, dan yang kelima di bawah rezim Orde Baru. Peserta pemilu diikuti oleh 3 kontestan, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Hasil pemungutan suara menunjukkan bahwa Golkar sebagai partai pemerintah semakin kukuh dalam memenangkan persaingan dengan dua partai politik lainnya. Cara pembagian kursi untuk Pemilu 1992 juga masih sama dengan Pemilu sebelumnya.[160]

f. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1997

Pemilu tahun 1997 merupakan pemilu keenam pada masa pemerintahan Orde Baru, dengan mengacu pada Tap MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilu; Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu; dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1995 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah Dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1985 Dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1990. Pemilu Indonesia tahun 1997 diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1997. Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir selama Presiden Soeharto berkuasa.

---

[160] *Ibid*

Hasil pemilu 1997 dimenangkan secara mutlak oleh Golkar karena di seluruh Provinsi dimenangkan oleh Golkar. Kemenangan ini disambut kepuasan oleh Presiden Soeharto, namun disisi lain inilah awal mulanya ketegangan-ketegangan politik memuncak. Ketidakpuasan terhadap hasil Pemilu 1997 meledak dalam berbagai bentuk, dan kemarahan banyak golongan dalam masyarakat meletus dengan cara yang macam-macam. Peristiwa-peristiwa yang mengarah pada kerusuhan terus-menerus terjadi di berbagai daerah, sampai menjelang sidang MPR tahun 1998, dan bahkan sesudahnya.

Pemilu 1997 ini cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan pemilu 1971, 1977, 1982, 1987 dan 1992. Hasil Pemilu 1997 Golkar kembali merebut suara pendukungnnya. Perolehan suaranya mencapai 74,51 persen, atau naik 6,41. Sedangkan perolehan kursinya meningkat menjadi 325 kursi, atau bertambah 43 kursi dari hasil pemilu sebelum nya. PPP juga menikmati hal yang sama, yaitu meningkat 5,43 persen. Begitu pula untuk perolehan kursi. Pada Pemilu 1997 ini PPP meraih 89 kursi atau meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. Dukungan terhadap partai itu di Jawa sangat besar. Sedangkan PDI, yang mengalami konflik internal dan terpecah antara PDI Soerjadi dengan Megawati Soekarnoputri setahun menjelang pemilu, perolehan suaranya merosot 11,84 persen, dan hanya mendapat 11 kursi, yang berarti kehilangan 45 kursi di DPR dibandingkan pada Pemilu 1992.[161]

3. Pemilihan Umum Pada Masa Reformasi

Setelah pemerintahan Presiden Soeharto berakhir pada tanggal 21 Mei 1998 melalui gerakan mahasiswa, jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Pada saat itu rakyat sangat mendesak pemerintah untuk diselenggarakan pemilu yang baru atau dipercepat, karena hasil pemilu 1997 dianggap tidak *legitimated* dan hasil-hasil pemilu 1997 harus segera diganti. Alasan untuk diadakan pemilu dipercepat adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Di samping itu, pasca pemilu juga harus dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru. Ini berarti bahwa dengan pemilu dipercepat maka yang terjadi bukan hanya akan digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi

[161] *Ibid*

Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai 2003.

Sebelum menyelenggarakan pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik, Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu, dan Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draft Rancangan Undang-Undang ini disiapkan sebuah tim Depdagri yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M Ryaas Rasyid (yang pada saat itu sebagai Rektor IIP Depdagri Jakarta). Setelah Rancangan Undang-Undang disetujui DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang, Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah.

Adapun hal yang sangat berbeda dalam Pemilu 1999 dengan pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah pada Pemilu 1999 ini diikuti banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.[162]

1) Sistem Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 1999

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca lengsernya kekuasaan Presiden Soeharto. Pemilu ini diadakan di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie. Pemilu ini terselenggara dibawah sistem politik demokrasi liberal, karena jumlah partai peserta tidak lagi dibatasi seperti pemilu-pemilu lalu yang hanya terdiri dari Golkar, PPP, dan PDI.

Sebelum menyelenggarakan Pemilu, pemerintahan B.J. Habibie mengajukan tiga rancangan Undang-Undang selaku dasar hukum diselenggarakannya pemilu 1999, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik, Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu, dan Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga Rancangan Undang-Undang ini diolah oleh Tim Tujuh yang diketuai Ryaas Rasyid dari Institut Ilmu Pemerintahan. Setelah disetujui DPR, barulah pemilu layak dijalankan. Pemilu 1999 diadakan berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sesuai pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar dengan varian roget.

---

[162] Leo Suryadinata, *Election And Politic In Indonesia*, (Singapura: Intitute Of Sountheas Asian Studies, 1999), hlm. 10

Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 menentukan bahwa jumlah kursi DPRD I minimal 45 dan maksimal 100 kursi. Jumlah kursi tersebut ditentukan oleh besaran penduduk dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Provinsi dengan jumlah penduduk hingga 3.000.000 jiwa mendapat 45 kursi;
b. Provinsi dengan jumlah penduduk 3.000.001-7.000.000 mendapat 55 kursi;
c. Provinsi dengan jumlah penduduk 5.000.001-7.000.000 mendapat 65 kursi;
d. Provinsi dengan jumlah penduduk 7.000.001-9.000.000 mendapat 75 kursi;
e. Provinsi dengan jumlah penduduk 9.000.001-12.000.000 mendapat 85 kursi;
f. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 12.000.000 mendapat 100 kursi.

Selanjutnya Undang-Undang ini juga mengatur bahwa untuk :

a. Dati II (kabupaten/kota) minimal mendapat 1 kursi untuk anggota DPRD I lewat penetapan KPU;
b. Dati II berpenduduk hingga 100.000 mendapat 20 kursi;
c. Dati II berpenduduk 100.001-200.000 mendapat 25 kursi;
d. Dati II berpenduduk 200.001-300.000 mendapat 30 kursi;
e. Dati II berpenduduk 300.001-400.000 mendapat 35 kursi. Dati II berpenduduk 400.001-500.000 mendapat 40 kursi;
f. Dati II berpenduduk di atas 500.000 mendapat 45 kursi.

Setelah hasil Pemilu 1999 dinyatakan sah oleh Presiden, masalah selanjutnya adalah pembagian kursi. Hal ini karena sistem Pemilu yang digunakan adalah proporsional dengan varian *party-list*, sehingga masalah yang muncul adalah pembagian kursi sisa. Akhirnya, partai-partai beraliran Islam melakukan *stembus-accord* (penggabungan sisa suara), dan menurut hitungan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) hanya beroleh 40 dari 120 kursi. Di sisi lain, 8 partai beraliran Islam yang melakukan *stembus-accord* tersebut mengklaim mampu memperoleh 53 dari 120 kursi sisa.

Total jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi 9.700.658 atau meliputi 9,17% suara sah. Hasil ini diperoleh dengan menerapkan sistem pemilihan proporsional dengan varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder* (sisa kursi diberikan kepada partai-partai yang punya sisa suara terbesar).

Perbedaan lain Pemilu 1999 dengan Pemilu 1997 adalah bahwa pada Pemilu 1999 penetapan calon terpilih didasarkan pada rangking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Jika sejak Pemilu 1971 calon nomor urut pertama dalam daftar partai otomatis terpilih bila partai itu mendapat

kursi, maka pada Pemilu 1999 calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah dimana seseorang dicalonkan. Contohnya, Caleg A meski berada di urutan terbawah daftar caleg, jika dari daerahnya dan partainya mendapatkan suara terbesar, maka dia yang terpilih. Untuk penetapan caleg terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), Pemilu 1999 ini sama dengan metode yang digunakan pada Pemilu 1971.

Dari total 500 anggota DPR yang dipilih, sebanyak 460 orang berjenis kelamin laki-laki dan hanya 40 orang yang berjenis kelamin perempuan. Sebab itu, persentase anggota DPR yang berjenis kelamin perempuan hanya meliputi 8% dari total. Terlepas dari berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya, Pemilu 1999 merupakan tonggak kedua setelah Pemilu 1955 yang dinyatakan sebagai pemilu paling demokratis sepanjang Indonesia berdiri. Meskipun masa persiapan tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Catatan penting dalam Pemilu 1999 adalah dibukanya kran aspirasi politik rakyat untuk bebas membentuk partai politik. Hasil pemilu juga telah merubah konfigurasi politik secara signifikan. Partai Golkar yang pada zaman Orde Baru selalu menang mutlak, mengalami kekalahan, jika dibandingkan dengan pengalaman pemilu di tahun-tahun sebelumnya, melainkan juga harus rela kehilangan jutaan pemilih di beberapa daerah strategis di Jawa dimana PDI-P dan PKB lebih banyak mendominasi perolehan suara. Sementara PDI-P meskipun tidak menang mutlak, namun cukup signifikan untuk menciptakan konstelasi politik baru. Di luar itu, partai-partai yang baru dibangun dalam kerangka keagamaan seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB), cukup membuat partai lama seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP) harus rela kehilangan beberapa suaranya, meskipun PPP sendiri masih bercongkol di urutan ke-3 perolehan suara secara nasional.[163]

Partai politik yang ikut serta pada Pemilu tahun 1999 berjumlah 48 partai politik, yaitu:

No.	Nama Partai	No.	Nama Partai
1.	Partai Indonesia Baru	25.	Partai Rakyat Indonesia
2.	Partai Kristen Nasional Indonesia	26.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi
3.	Partai Nasional Indonesia	27.	Partai Bulan Bintang
4.	Partai Aliansi Demokrat Indonesia	28.	Partai Solidaritas Seluruh Indonesia

[163] Malik Haramain, *Gusdur, Militer, dan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 135-136

5.	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	29.	Partai Keadilan
6.	Partai Ummat Islam	30.	Partai Nahdlatul Ummat
7.	Partai Kebangkitan Umat	31.	Partai Nasional Indonesia – Front Marhaenis
8.	Partai Masyumi Baru	32.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
9.	Partai Persatuan Pembangunan	33.	Partai Republik
10.	Partai Syarikat Islam Indonesia	34.	Partai Islam Demokrat
11.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.	Partai Nasional Indonesia – Massa Marhaen
12.	Partai Abul Yatama	36.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak
13.	Partai Kebangkitan Merdeka	37.	Partai Demokrasi Indonesia
14.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	38.	Partai Golongan Karya
15.	Partai Amanat Nasional	39.	Partai Persatuan
16.	Partai Rakyat Demokratik	40.	Partai Kebangkitan Bangsa
17.	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905	41.	Partai Uni Demokrasi Indonesia
18.	Partai Katolik Demokrat	42.	Partai Buruh Nasional
19.	Partai Pilihan Rakyat	43.	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong
20.	Partai Rakyat Indonesia	44.	Partai Daulat Rakyat
21.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	45.	Partai Cinta Damai
22.	Partai Bulan Bintang	46.	Partai Keadilan dan Persatuan
23.	Partai Solidaritas Seluruh Indonesia	47.	Partai Solidaritas Pekerja
24.	Partai Pilihan Rakyat	48.	Partai Nasional Bangsa Indonesia

Adapun rekapitulasi hasil Pemilu 1999 (Parpol peserta pemilu beserta raihan suara, dan perolehan kursi) adalah sebagai berikut :[164]

No.	***Nama Partai***	***Suara DPR***	***Kursi Tanpa SA***	***Kursi Dengan SA***
1.	*PDIP*	*35.689.073*	*153*	*154*
2.	*Golkar*	*23.741.749*	*120*	*120*
3.	*PPP*	*11.329.905*	*58*	*59*
4.	*PKB*	*13.336.982*	*51*	*51*
5.	*PAN*	*7.528.956*	*34*	*35*

[164] Sumber KPU

6.	PBB	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	PKP	1.065.686	4	6
9.	PNU	679.179	5	3
10.	PDKB	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	PDI	345.720	2	2
13.	PP	655.052	1	1
14.	PDR	427.854	1	1
15.	PSII	375.920	1	1
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	IPKI	328.654	1	1
19.	PKU	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	–
21.	PKD	216.675	1	–
22.	PNI Supeni	377.137	–	–
23	Krisna	369.719	–	–
24.	Partai KAMI	289.489	–	–
25.	PUI	269.309	–	–
26.	PAY	213.979	–	–
27.	Partai Republik	328.564	–	–
28.	Partai MKGR	204.204	–	–
29.	PIB	192.712	–	–
30.	Partai SUNI	180.167	–	–
31.	PCD	168.087	–	–
32.	PSII 1905	152.820	–	–
33.	Masyumi Baru	152.589	–	–
34.	PNBI	149.136	–	–
35.	PUDI	140.980	–	–
36.	PBN	140.980	–	–
37.	PKM	104.385	–	–
38.	PND	96.984	–	–
39.	PADI	85.838	–	–
40.	PRD	78.730	–	–
41.	PPI	63.934	–	–
42.	PID	62.901	–	–
43.	Murba	62.006	–	–
44.	SPSI	61.105	–	–

45.	*PUMI*	*49.839*	*–*	*–*
46	*PSP*	*49.807*	*–*	*–*
47.	*PARI*	*54.790*	*–*	*–*
48.	*PILAR*	*40.517*	*–*	*–*
Jumlah		*105.786.661*	*462*	*462*

2) Sistem Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 2004

Pemilu 2004 merupakan momentum sejarah baru dalam kehidupan politik bangsa Indonesia, dengan mengacu pada Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk pertama kalinya diselenggarakan tiga kali pemilu dalam tiga waktu yang terpisah untuk dua lembaga politik yang berbeda. Pertama, pemilu untuk memilih anggota badan-badan legislatif di tingkat pusat (DPR) dan DPD) dan tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Kedua, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden putaran pertama. Ketiga, pemilu presiden dan wakil presiden putaran kedua. Pemilu 2004 ditandai pula dengan munculnya lembaga perwakilan baru, yaitu DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang semula diharapkan menjadi salah satu "kamar" dari sistem parlemen dua kamar (bicameral).[165]

Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) seluruh Indonesia periode 2004-2009. Sistem pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk di dalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Sedangkan badan penyelenggara Pemilu Tahun 2004 juga berbeda dengan Pemilu-pemilu sebelumnya. Penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 dilakukan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Karena sifatnya ini,

---

[165] https://www.blogger.com/blogger.g?blogID=5459961189352116725 - _ftn14 Syamsudin Haris, *Pemilu Langsung Di tengah Oligarki Partai*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005), hlm. vii

penyelenggara pemilu dibentuk dari mulai penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi dilakukan KPU Provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota oleh KPU Kabupaten/Kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas yang bersifat tetap, terdapat juga penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (adhoc) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Sedangkan untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungu tan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

Pemilu 2004 yang diikuti 24 partai politik yang berhasil mengantarkan 16 partai politik ke parlemen. DPR diisi kekuatan politik yang terfragmentasi dalam 16 partai politik. Perolehan suara maksimal yang dicapai Partai Golkar sebagai pemenang pemilu hanya 21,58 % suara, disusul PDIP 18,53 persen, PKB 10,57 persen, PPP 8,15 persen, Partai Demokrat 7,45 persen, PKS 7,34 persen, dan PAN 6,44 persen.[166] Sementara partai-partai lainnya mendapatkan prosentase suara dibawah 3%. Dari 16 partai politik yang terbagi menjadi 550 kursi DPR, tujuh partai terbesar menguasai DPR. Ketujuh partai itu adalah Golkar (23% kursi), PDIP (19,8% kursi), Demokrat (10%,4 kursi), PKB (9,5% kursi), PAN (9,5% Kursi), dan PKS (8,2% kursi).[167]

Salah satu perbedaan penting Pemilu anggota legislatif (DPR/DPRD) tahun 2004 dari pemilu-pemilu sebelumnya adalah secara subtansial, dalam pemilihan wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat sistem pemilu 2004 dilaksanakan dalam sistem proporsional dengan daftar calon legeslatif terbuka. Selain itu dalam penentuan calon terpilih. Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu legeslatif menentukan dua cara penetapan calon terpilih. Cara pertama berdasarkan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) calon yang memperoleh suara melebihi atau sama dengan BPP terlebih dahulu ditetapkan sebagai calon terpilih. Sementara mereka yang tidak mencukupi BPP ditetapkan berdasarkan nomor urut, dan bukan berdasarkan banyaknya suara yang diperoleh, dari daftar calon-calon yang diajukan partai politik peserta pemilu di masing-masing daerah pemilihan (*constituency*).[168]

Di samping memilih anggota DPR dan DPRD, Pemilu 2004 merupakan Pemilu pertama yang menerapkan hasil Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam memilih anggota DPD. Anggota DPD nantinya akan menjadi anggota

---

[166] https://www.blogger.com/blogger.g?blogID=5459961189352116725 - _ftn16 Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2010), hlm. 127

[167] Ibid, hlm. 127

[168] Joko J. Prihatmoko dan Moesafa, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 1

MPR bersama-sama dengan DPR. Anggota DPD juga akan menggantikan posisi Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI dan Polri yang selama ini tidak dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum.

Daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki empat kursi DPD dengan sistem single non transferable vote (SNTV). Mekanisme pemilihan anggota DPD di Pemilu 2004 sebagai berikut:

1. Pemilih mencoblos satu calon anggota DPD yang nama dan fotonya ter cantum di ballot;
2. Empat calon anggota DPD yang beroleh suara terbanyak otomatis menjadi anggota DPD dari provinsi tersebut; dan
3. Jika terdapat calon dengan urutan suara keempat yang beroleh suara sama, maka calon dengan persebaran suara yang lebih merata di tiap daerah yang jadi peme¬nang.

1) Sistem Pemilihan Umum Tahun 2009

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) seluruh Indonesia periode 2009-2014, dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Dalam sistem ini kursi yang dimenangkan oleh setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol.

Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Di samping memilih anggota DPR dan DPRD Pemilu 2009 diselenggarakan juga untuk memilih Anggota DPD yang dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif tahun 2009 mengacu pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penyelenggara pemilu ditingkat nasional dilaksanakan oleh KPU, ditingkat provinsi dilaksanakan oleh KPU Provinsi, ditingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh KPU Kabu paten/Kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas terdapat juga penye leng gara pemilu yang bersifat sementara (adhoc) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan dan

Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

Pemilu 2009 untuk memilih anggota DPR diikuti oleh 38 partai politik. Pada awalnya 7 Juli 2008, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan daftar 34 parpol yang dinyatakan lolos verifikasi faktual untuk mengikuti pemilu 2009, dimana 18 partai diantaranya parpol yang baru pertama kali mengikuti pemilu ataupun baru mengganti namanya. Sementara 16 partai lainnya merupakan peserta pemilu 2004 yang berhasil mendapatkan kursi di DPR periode 2004-2009, sehingga langsung berhak menjadi peserta pemilu 2009. Dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa seluruh parpol peserta pemilu 2004 berhak menjadi peserta pemilu 2009, sehingga berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) DKI Jakarta No. 104/VI/ 2008/PTUN.JKT, KPU menetapkan empat parpol lagi sebagai peserta pemilu 2009. Selanjutnya 38 parpol tersebut masih ditambah dengan 6 parpol lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), sehingga peserta pemilu 2009 berjumlah 44 parpol partai tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.[169]

No.	Nama Partai	No.	Nama Partai
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	23.	Partai Pelopor
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	24.	Partai Golongan Karya
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	25.	Partai Persatuan Pembangunan
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	26.	Partai Damai Sejahtera
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	27.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia.
6.	Partai Barisan Nasional	28.	Partai Bulan Bintang
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	29.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
8.	Partai Keadilan Sejahtera	30.	Partai Bintang Reformasi
9.	Partai Amanat Nasional	31.	Partai Patriot
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	32.	Partai Demokrat
11.	Partai Kedaulatan	33.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia
12.	Partai Persatuan Daerah	34.	Partai Indonesia Sejahtera.
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	35.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama

[169] Sumber KPU

14.	Partai Pemuda Indonesia	36.	Partai Aceh Aman Seujahtra (Partai Lokal)
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	37.	Partai Daulat Aceh (Partai Lokal)
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	38.	Partai Suara Independen Rakyat Aceh (Partai Lokal)
17.	Partai Karya Perjuangan	39.	Partai Rakyat Aceh (Partai Lokal)
18.	Partai Matahari Bangsa	40.	Partai Aceh (Partai Lokal)
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	41.	Partai Bersatu Aceh (Partai Lokal)
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	42.	Partai Merdeka
21.	Partai Republika Nusantara	43.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia
22.	Partai Pelopor	44.	Partai Sarikat Indonesia

Pemilu 2009 disamping memilih anggota DPR dan DPRD, juga menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPD. Anggota DPD nantinya akan menjadi anggota MPR bersama-sama dengan DPR. Daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki empat kursi DPD dengan sistem single non transferable vote (SNTV). Mekanisme pemilihan anggota DPD di Pemilu 2004 sebagai berikut:

1) Pemilih mencoblos satu calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di ballot;
2) Empat calon anggota DPD yang beroleh suara terbanyak otomatis menjadi anggota DPD dari provinsi tersebut;
3) Jika terdapat calon dengan urutan suara keempat yang beroleh suara sama, maka calon dengan persebaran suara yang lebih merata di tiap daerah yang jadi pemenang.

4. Sistem Pemilihan Umum Tahun 2014

Sebagaimana tujuan dari dilaksanakannya pemilu tahun 2014 yang terdiri dari pemilihan legislatif untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD, serta pemilihan presiden. Pemilihan Legislatif dilakukan pada tanggal 9 April 2014 sedangkan Pemilihan Presiden dilakukan pada tanggal 9 Juli 2014, bila hasilnya mengharuskan dua putaran, maka akan dilakukan di bulan september 2014.

Pemilu legislatif 2014 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 2 tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyarawatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilu legislatif 2014 dimaksudkan untuk memilih anggota DPR terdiri dari 560 anggota yang berasal dari 77 daerah pemilihan berwakil majemuk (*multi-member electoral districts*) yang memiliki tiga sampai sepuluh kursi per daerah pemilihan (tergantung populasi penduduk dapil terkait) yang dipilih melalui sistem proporsional terbuka. Ambang batas parlemen sebesar 3,5 persen berlaku hanya untuk DPR dan tidak berlaku untuk DPRD. Sedangkan DPD memiliki 132 perwakilan yang terdiri dari empat orang dari masing-masing provinsi (dengan jumlah provinsi 33), yang dipilih melalui sistem mayoritarian dengan varian distrik berwakil banyak (*single non-transferable vote*, SNTV).

Di samping itu Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tetap mempertahankan diwajibkannya kuota minimal 30 persen calon perempuan untuk daftar calon yang diajukan dan satu calon perempuan dalam setiap tiga calon secara berurutan dari awal daftar calon. Kedua ketentuan ini sekarang memiliki ancaman sanksi jika gagal dipenuhi partai politik yang gagal memenuhi kuota tersebut akan dicabut haknya sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan dimana kuota tersebut gagal dipenuhi.

Adapun perbedaan Pemilu 2014 dengan Pemilu 2009 diantaranya: bahwa partai politik peserta pemilu pada pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu pada pemilu berikutnya. Untuk dapat menjadi peserta pemilu, persyaratan peserta mengalami penambahan 2 (dua) poin yaitu: memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan dan menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Penyelenggara pemilihan umum yang berdasarkan Undang-Undang ini dilaksanakan oleh KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang merupa¬kan lembaga khusus bertanggung jawab untuk mengawasi agar gugatan terkait pemilu ditujukan kepada badan yang tepat dan diselesaikan secara benar; secara umum, pelanggaran bersifat kriminal dirujuk kepada polisi dan pengadilan biasa, dan pelanggaran administrasi kepada KPU. Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada Bawaslu terkait pemutusan perkara dalam sengketa antara KPU dan peserta Pemilu. Putusan Bawaslu bersifat final terkecuali untuk hal-hal terkait pendaftaran partai politik dan calon legislatif peserta pemilu. Pelanggaran serius yang

mempengaruhi hasil pemilu diajukan secara langsung kepada Mahkamah Konstitusi.

Selain pengaturan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, terdapat juga Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang di dalamnya mengatur bahwa Bawaslu dan KPU adalah lembaga yang setara dan terpisah. Anggota Bawaslu dipilih oleh komite seleksi yang sama dengan komite yang memilih anggota KPU. Di samping itu, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 juga menetapkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP adalah dewan etika tingkat nasional yang ditetapkan untuk memeriksa dan memutuskan gugatan dan/atau laporan terkait tuduhan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu.

B. LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

Secara institusional, penyelenggaran Pemilihan Umum yang merupakan salah satu alat untuk mewujudkan demokrasi ditanggungjawabi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang ada sekarang merupakan Komisi Pemilihan Umum ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres Nomor 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan partai politik dan dilantik oleh Presiden BJ.Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres Nomor10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gusdur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007.

Komisi Pemilihan Umum dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana Pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil.

Setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum, salah satunya kualitas penyelenggara Pemilu. Sebagai penyelenggara Pemilu, KPU dituntut Independen dan non-partisan. Untuk itu atas usul inisiatif DPR-RI menyusun dan bersama pemerintah mensyahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Tahun

1945 dan Undang-Undang Nomor12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggungjawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam meyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun. Perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelunya diatur dalam beberapa peraturan perUndang-Undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) Undang-Undang secara lebih komprehensif.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilihan Umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu juga mengatur kedudukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat ad hoc. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam rangka mengawal terwujudnya Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam rangka mewujudkan KPU dan Bawaslu yang memiliki integritas dan kredibilitas sebagai Penyelenggara Pemilu, disusun dan ditetapkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Agar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diterapkan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dibentuk Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas : mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara Pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi dan efektivitas.

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi pemilu, termasuk penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan. Hal ini untuk memastikan kesetaraan di dalam proses peradilan dan perlakuan yang sama dan perlindungan hukum bagi para kandidat .[170]

Waktu pelaksanaan, dan tujuan pemilihan diatur di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan bukan di dalam Pasal 22E ayat (6) yang mengatur tentang ketentuan pemberian delegasi pengaturan tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang. Asas Pemilu langsung, umum, bebas, dan rahasia Pemilu yang luber dan jurdil mengandung pengertian bahwa Pemilihan Umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan pada asaas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia, serta jujur dan adil.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan

---

[170] Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm.2

tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Penyelenggaraan Pemilu dari awal kemerdekaan hingga lebih setengah abad kemerdekaan adalah sebuah fakta sejarah yang besar nilainya yang telah mengantarkan bangsa Indonesia dalam melaksanakan demokrasi yang lebih bermartabat. Pelaksanaan demokrasi berubah seiring dengan perubahan tata cara pemilu. Berikut beberapa penyelenggara Pemilu di Indonesia:\

1. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia, yakni meliputi pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebelum Pemilu tahun 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari partai politik, namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang No.4 tahun 2000 bahwa anggota KPU diharuskan dari non partisan, KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya yang kewenangannya diatur Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan Umum sendiri tidaklah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan Undang-Undang.[171]

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang pemilihan umum untuk lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu). Dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara Pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebabnya rumusan Pasal 22E Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 itu, perkataan Komisi Pemilihan Umum ditulis huruf kecil, artinya Komisi Pemilihan Umum yang disebut dalam Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya Undang-Undang dapat saja memberi nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu, misalnya, dengan sebutan Badan Pemilihan Umum atau Komisi Pemilihan Pusat atau Komisi Pemilihan Daerah dan sebagainya. Namun demikian, sebelum perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, lembaga penyelenggara

[171] https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia (diakses 5 Juni 2021).

pemilu itu sendiri sejak dulu sudah dikenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum, maka oleh Undang-Undang tentang pemilihan umum, lembaga penyelenggara pemilu tersebut juga tetap dipertahankan dengan nama Komisi Pemilihan Umum. Oleh karena itu, lembaga penyelenggara pemilu yang ada sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sesuai dengan ketentuan pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.[172]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahapan-tahapan, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Undang-Undang Pilkada)[173] yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajaranya, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) beserta jajarannya dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas: mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi dan efektivitas. Cara pemilihan calon anggota KPU menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum adalah Presiden membentuk Panitia

---

[172] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 23

[173] 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 Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23 dan Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5656). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).

Tim Seleksi calon anggota KPU tanggal 25 Mei 2007 yang terdiri dari lima orang yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengikuti fit and proper test. Sesuai dengan bunyi Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, tim seleksi calon anggota KPU pada tanggal 9 Juli 2007 telah menerima 545 orang pendaftar yang berminat menjadi calon anggota KPU. Dari 545 orang pendaftar, 270 orang lolos seleksi administratif untuk mengikuti tes tertulis. Dari 270 orang calon yang lolos tes administratif, 45 orang bakal calon anggota KPU lolos tes tertulis dan rekam jejak yang diumumkan tanggal 31 Juli 2007.[174]

Tugas, wewenang dan kewajiban KPU secara umum diatur dalam Pasal 8, 9, 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaran Pemilihan Umum adalah:[175]

1) merencenakan penyelenggarakan Pemilu;.
2) menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
3) mengoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
4) menetapkan peserta Pemilu;
5) menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten / Kota.
6) menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara;
7) menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten / Kota.
8) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu; dan
9) melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan lain yang diatur dalam Undang-Undang.

Dalam mengejawantahkan fungsi diatas juga diatur bagaimana mekanisme kerja KPU dari tingkat pusat, provinsi hingga daerah dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Namun yang perlu digarisbawahi adalah kewenangan disini banyak yang masih bersifat pasif dan menempatkan KPU sebagai

---

[174] https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum (diakses 5 Juni 2021).

[175] http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/Undang-Undang/UU _2011_15_Penyelenggaraan_Pemilu,pdf (diakses 15 Juli 2021).

lembaga administratif belaka. Padahal sebagai salah satu pilar penyelenggara demokrasi seharusnya KPU dapat lebih bersifat aktif dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya untuk mewujudkan cita-cita Pemilu itu sendiri. Yang dimaksud pasif dalam gagasan diatas adalah kewenangan KPU secara eksplisit hanya bersifat administratif dan terjebak pada pengaturan tentang eksistensinya, namun pada akhirnya masih membuka pintu kesempatan bagi para peserta Pemilu dalam melakukan pelanggaran dan hal-hal lainnya yang tidak sesuai dengan cita-cita dan asas Pemilu itu sendiri.

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Dalam sejarah pelaksanaan Pemilu di Indonesia, istilah pengawasan Pemilu sebenarnya baru muncul pada era tahun 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun trust di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. Kalaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu tahun 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul distrust terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu tahun 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas Pemilu pada Pemilu tahun 1971. Karena palanggaran dan kecurangan Pemilu yang terjadi pada Pemilu tahun 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki Undang-Undang yang bertujuan meningkatkan “kualitas” Pemilu tahun 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta Pemilu ke dalam kepanitiaan Pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan Pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

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

independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU yang merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas Pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Menurut Undang-Undang ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga ad hoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa.[176]

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana Pemilu, serta kode etik.[177]

Bawaslu RI beserta jajaranya memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Selain itu Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

---

[176] Johan Erwin Isharyanto.hlm. 85.

[177] Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif),*(Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 265.

Daerah (Undang-Undang No. 8 Tahun 2012),[178] dan UNDANG-UNDANG Pilkada telah memberikan legitimasi bagi institusi Bawaslu beserta jajarannya untuk senyelesaikan sengketa non hasil Pemilu dan Pilkada (the election unresult decision).

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan dari 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 yaitu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun tugas dan wewenang Bawaslu dan kewajiban menurut Pasal 75 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yaitu:[179]

1) Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut:
   a) Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
   b) Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
   c) Mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
   d) Mengelola, memelihara, dan marawat arsip/dokumen;

---

[178] Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.

[179] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.

e) Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu;
f) Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
g) Evaluasi pengawasan Pemilu;
h) Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
i) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perUndang-Undangan.

2) Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut:
   a) Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perUndang-Undangan mengenai Pemilu;
   b) Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
   c) Menyelesaikan sengketa Pemilu;
   d) Membentuk, mengangkat dan memberhentikan Pengawas Pemilu di tingkat bawah; dan
   e) Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut:
   a) Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
   b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
   c) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perUndang-Undangan mengenai Pemilu;
   d) Menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
   e) Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perUndang-Undangan.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek demokrasi modern di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memberikan warna baru dalam konteks pengaturan penyelenggara Pemilu. Kehadiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang permanen, sebagai kesatuan fungsi dengan penyelenggara Pemilu merupakan langkah progresif dalam upaya untuk menjawab atas pentingnya menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis.

Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak tahun 2008. DK KPU adalah institusi ethic sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat. Lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat ad hoc.

Lahirnya DKPP yang bersifat permanen (sebelumnya pernah dikenal dengan nama Dewan Kehormatan KPU), disebabkan norma hukum dan etik dalam penyelenggara Pemilu dipandang tidak berjalan dengan baik. Karena itu eksistensi lembaga DKPP dalam penataan sistem demokrasi di tengah krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggara Pemilu menjadi signifikan dalam upaya meraih kembali trust masyarakat, yang dari padanya kemudian diharapkan dapat terwujud dalam kegairahan berpartisipasi dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

C. LEMBAGA PENGAWASAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

Lembaga Pengawas Pemilu menjadi sesuatu yang khas dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pemilu tahun 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu, asalannya adalah telah terbangun trus diantara seluruh peserta dan warga Negara terhadap penyelenggara pemilu.

Secara kelembagaan, keberadaan pengawas pemilu baru muncul dalam pelaksanaan pemilu 1982. Ketika itu bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Latar belakang pembentukan Panwaslak Pemilu adalah munculnya sikap ketidakpercayaan (distrust) terhadap pelaksanaan pemilu yang diduga telah dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa.

Sejak pemilu tahun 1971 sampai pemilu 1977 telah terjadi protes terhadap banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu, protes lebih massif pada pemilu 1977 dan pada akhirnya mendapat respon dari pemerintah dan DPR. Sehingga muncul

gagasan untuk memperbaiki undang –undang yang bertujuan meningkatkan kualitas pemilu berikutnya yang dihelat tahun 1982. Selain itu pemerintah juga mengintroduksi adanya baadan baru yanag akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembetukan penyelengara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa makin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga yang bersifat independen yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai titik balik dari keberadaan LPU yang merupakan unit bagian dari Departeman Dalam Negeri yang banyak ditengarai adanya campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu. Lembaga pengawas pemilu juga mengalami perubahan nomenklatur dari semula bernama panwaslak pemilu menjadi panitia pengawas pemilu.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD merupakan landasan yang mendasari perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas pemilu. Menurut Undang-Undang tersebut dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga ad hoc yang terlepas dari struktur KPU yang terdiri atas Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Panwaslu provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan.

Penguatan kelembagaan pengawas pemilu nanti diperkuat melelui Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI) dengan kewenangan utama sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 adalah bahwa Bawaslu dalam menjalankan fungsinya mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu dapat menerima pengaduan serta menangani kasus – kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu dan kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas pemilu terus berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas pemilu di tingkat provinsi dengan nama Bawaslu Provinsi. Sedangkan Pembentukan kelembangaan pengawas pemilu tingkat kabupaten/kota ditetapkan sebagai lembaga permanen dengan masa jabatan 5 tahun adalah melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) terdapat pada ketentuan pasal 89 ayat 4 Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan dasar hukum utama bagi Bawaslu dalam menangani pelanggaran Pemilihan Umum baik secara represif dan juga preventif. Pengaturan pada Pasal 455 ayat (1) dan Pasal 476 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum menjelaskan bahwa pelanggaran Pemilu meliputi pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, serta pelanggaran terhadap peraturan perUndang-Undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu dan bukan tindak pidana pemilu. Keempat jenis pelanggaran tersebut diproses dan diselesaikan oleh lembaga pengawas Pemilu. Secara kelembagaan, berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diposisikan sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu disamping Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan berdasarkan ketentuan pada Pasal 1 angka 17 Undang Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah berdirinya suatu lembaga Badan Pengawas Pemilu bisa dikatakan kembali pada era pemilu pertama pada masa orde lama yakni Tahun 1955. Pada tahun 1955 hingga pemilu 1977 belum dikenal adanya organisasi pengawas Pemilu, meski pelaksanaan pesta demokrasi sudah digelar sebanyak tiga kali, yaitu pada tahun 1955 (orde lama), dan pada era orde baru ditahun 1971, serta 1977. Lalu disahkan Undang- undang nomor 2 tahun 1980 dimana mengamanatkan pembentukan suatu lembaga resmi pengawas Pemilu. Munculnya Undang-Undang ini tidak lepas dari pelaksanaan Pemilu 1977 yang ditengerai banyak kecurangan. Undang- undang tersebut digunakan sebagai landasan pada pemilu tahun 1982[180]. Lembaga resmi pengawas Pemilu 1982 dilakukan oleh Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Pusat (Panwaslakpus) di tingkat pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Tingkat I (Panwaslak I) di tingkat provinsi, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Tingkat II (Panwaslak II) di tingkat Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Tingkat Kecamatan (Panwaslakcam).

Pada tingkat pusat, Panwaslakpus terdiri dari seorang ketua yang dijabat Jaksa Agung, wakil ketua, serta anggota ketua yang terdiri atas unsur-unsur pemerintah, unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), unsur peserta Pemilu yang terdiri atas Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Ketua Panwaslak I dijabat pula oleh unsur kejaksanaan, yaitu kepala Kejaksaan Tinggi. Sedangkan Ketua Panwaslak II dijabat oleh Kepala Kejaksaan Negeri. Lembaga

---

[180] Ratna Dewi Pettalolo, *Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Bawaslu, 2019, hlm. 31

Pengawas terendah, Panwaslakcam dijabat oleh unsur pemerintah tingkat kecamatan.

Pada pemilu pertama era Reformasi yakni tahun 1999, pengawasan Pemilu dilakukan dengan membentuk organsiasi mandiri bernama Panitia Pengawas Pemilu yang bersifat ad-hoc dan independen, yang keanggotannya terdiri dari akademisi, tokoh masyarakat, serta organisasi non-pemerintah/masyarakat sipil. Panitia Pengawas Pemilu bekerja berdampingan dengan KPU. Pengawas pada tingkat pusat dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua Mahkamah Agung. Pada tingkat provinsi, panitia dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan Tinggi. Pengawas tingkat kabupaten/kota hingga kecamatan dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Kemudian pada 11 Maret 2003, disahkannya Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai landasan hukum pelaksanaan pemilihan legislatif pada tahun 2004. Selain itu, disahkan juga Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai landasan hukum pelaksanaan pemilihan presiden.

Undang Nomor 12 Tahun 2003 serta Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 mengubah struktur organisasi pengawas pemilu secara radikal. Tak ada lagi unsur KPU, pemerintah, hingga partai politik di dalam keangggotaaan Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Proses pemilihan presiden pun berbeda dikarenakan Indonesia memasuki era demokrasi langsung dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung. Peran pengawas Pemilu semakin dibutuhkan, Sesuai amanat Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003, Panwaslu dari tingkat pusat hingga tingkat kecamatan dibentuk dan keanggotannya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, pers, dan tokoh masyarakat. Lembaga pengawas pemilu inimasih bersifat ad-hoc.

Selanjutnya pada tahun 2007, kehadiran lembaga pengawas Pemilu kian kukuh melalui Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Institusi ini nantinya bersifat tetap dengan nama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bawaslu melalui aparaturnya akan hadir di setiap jenjang pemerintahan, mulai dari tingkat pusat hingga desa/kelurahan. Lembaga pengawas tertinggi hingga terendah adalah Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam, hingga Pengawas Pemilu Lapangan (PPL). Bawaslu mengajukan uji materi (judicial review) agar rekutmen pengawas pemilu di daerah tidak lagi dilakukan oleh KPU, melainkan Bawaslu sendiri.

Sedangkan di tahun 2011 disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, secara kelembagaan pengawas pemilu diperkuat dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas pemilu ditingkat provinsi dengan nama badan pengawas pemilu provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu dibagaian kesekretariatan bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan dengan nomenklatur sekretariat jenderal bawaslu. Berdasarkan Undang-Undang nomor 15 tahun 2011, Bawaslu juga memiliki kewenangan untuk menengani sengketa pemilu.

Kemudian pada tahun 2017, lembaga Bawaslu mengalami beberapa perubahan wewenang. Melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, Bawaslu tidak lagi sebagai pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara terhadap pelanggaran administrasi pemilu. Secara stuktural kini pembentukan badan pengawas pemilu yang bersifat tetap atau permanen akan sampai ketingkat kabupaten/kota seperti stuktur lembaga KPU yang sejak lama telah bersifat tetap sampai ke tingkat kabupaten/kota. Undang-undang ini juga mengamanatkan penambahan jumlah anggota bawaslu tingkat provinsi dan kabupaten/kota dari 3 menjadi 5-7 komisioner akan disesuaikan dengan tingkat cakupan yang diawasi.

Tujuan dibentuknya Badan Pengawas Pemilu ialah tidak terlepas dari banyaknya pelanggaran-pelanggaran pada proses penyelenggaraan pemilihan umum. Maka dari itu dibentuklah sebuah lembaga yang bertugas untuk melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu serta penindakan pelanggara Pemilu dengan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima aduan, menangani kasus pelanggaran administratif Pemilu, serta menangani pelanggaran pidana Pemilu berdasarkan tingkatan sebagaimana diamanatkan pada Undang Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dengan kehadiran suatu Badan Pengawas Pemilu ini diharapkan agar terwujudnya asas-asas pemilihan umum yang sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun NRI 1945 yakni Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil.

Istilah lembaga negara terkadang disebut juga dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Lembaga negara di Indonesia dibentuk berdasarkan atau diberi kekuasaan oleh Undang Undang Dasar, atau diberikan oleh satu Undang Undang, dan lebih rendah lagi dibentuk atas Keputusan Presiden.

Pasca reformasi dan amandemen Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dibentuk beberapa lembaga-lembaga negara lainnya yang bersifat menunjang (auxiliary state organs). Kehadiran lembaga negara tambahan yang bersifat independen pasca reformasi ini dilatarbelakangi oleh kehidupan politik ketatanegaraan yang semakin kompleks. Sehingga, teori

pemisahaan kekuasaan negara atau yang biasa disebut dengan Trias Politica yang terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dianggap sudah kurang relevan. Lembaga negara tambahan independen ini memiliki beberapa tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan lembaga negara utama[181].

Tujuan kehadirannya lembaga negara tambahan (auxiliary state organs) ialah dalam rangka demi menjaga proses demokratisasi yang dikembangkan oleh suatu negara yang baru saja melepaskan dari dari sistem pemerintahan otoritarian. Salah satu lembaga negara tambahan di Indonesia sendiri ialah Badan Pengawas Pemilu. Hadirnya Bawaslu dalam struktur ketatanegaraan ialah karena pemerintah tidak lagi memiliki kredibiltas untuk menyelenggaran Pemilu yang bersifat adil dan demokratis. Hal ini sebagaimana dapat dirasakan pada pengalam Pemilu yang dilaksanakan pada periode Orde Baru[182].

1. Tugas dan Wewenang Bawaslu

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, Bawaslu merupakan salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai amanat Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan Pasal 93 huruf b angka 1 Undang Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Bawaslu bertugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap Pelanggaran Pemilu. Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 94 ayat (2) Undang Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu,

Bawaslu bertugas:

a. menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;
b. menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;
c. menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu; dan
d. memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

Bawaslu Provinsi bertugas melakukan pencegaan dan penindakan di wilayah provinsi terhadap pelanggaran Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 97 huruf a angka 1 Undang Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilu. Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (2) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

---

[181] Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem. 2007. hlm. 127

[182] Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 178.

tersebut, Bawaslu Provinsi bertugas:menyampaikan hasil pengawasan di wilayah provinsi kepada Bawaslu atas dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu di wilayah provinsi;

a. menginvestigasi informasi awal atas dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi;
b. memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi;
c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu; dan
d. merekomendasikan tindak lanjut pengawasan atas pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi kepada Bawaslu.

Dalam menjalankan tugas pencegahan dan penindakan, Bawaslu Provinsi memiliki beberapa kewenangan yang tertuang pada Pasal 99 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berisi:

a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang- undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
b. memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang ini;
c. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi;
d. merekomendasikan hasil pengawasan di wilayah provinsi terhadap pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
e. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
f. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak yang berkaitan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi;
g. mengoreksi rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;dan
h. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. BENTUK PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, secara terminologi arti dari pelangaran adalah perbuatan yang melanggar. Dengan demikian secara etimologi, pelanggaran dapat diartikan sebagai segala sesuatu perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Wirjono Prodjodikoro, pelanggaran adalah overtredingen atau suatu perbuatan yang melanggar sesuatu dan berhubungan dengan hukum, yang dengan kata lain ialah perbuatan melawan hukum .[183]

Sedangkan menurut Bambang Poernomo, ia mengemukakan bahwa pelanggaran disebut politis-on recht sedangkan kejahatan disebut crimineel-on recht. Politis-on recht merupakan suatu perbuatan yang tidak mentaati larangan atau keharusan yang ditentukan oleh penguasa negara. Sedangkan crimineel-onrecht atau kejahatan adalah perbuatan yang mengandung suatu 'onrecht' sehingga orang memandang perlikau tersebut memang pantas dihukum meskipun tidak dincantumkan dalam undang-undang sebagai perbuatan terlarang oleh pembuat Undang-Undang [184]. Dari pengertian Bambang Poernomo mengenanai pelanggaran dapat diartikan bahwa unsur-unsur dari pelanggaran adalah adanya perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perUndang-Undangan sehingga menimbulkan akibat hukum.

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang melanggar peraturan yang ditetapkan. Terjadinya pelanggaran dalam seiap kegiatan tidak bisa dihindarkan. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun kelalaian. Pelanggaran tersebut dapat dilakukan oleh berbagai pihak bahkan bisa dikatakan setiap orang memiliki potensi untuk melakukan pelanggaran. Dalam kegiatan pemilihan umum, pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan pidana yang tergolong tidak seberat kejahatan atau pelanggaran lainnya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dalam Pemilu[185].

Pelanggaran administratif Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tidak diberi definisi ataupun cakupan. Namun pada Pasal 460 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Ayat (2) dari pasal ini

---

[183] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana*, Bandung: Refika Aditama, 2003, hlm. 33

[184] Bambang Poernomo, *Dalam Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hlm. 40

[185] Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokus Media, 2018, hlm 272

memberikan penegasan bahwa pelanggaran administratif tersebut tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik.

Selanjutnya berdasarkan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum pada Pasal 1 Nomor 28 dijelaskan bahwa Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasipelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Selain Pelanggaran Administratif Pemilu, adapula Pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang disebut dengan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM yang merupakan perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara tersruktur, sistematis, dan masif. Contoh pelanggaran administratif tersebut misalnya; tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan. Tahapan yang sangat rentan terjadinya pelanggaran adalah pada tahapan kampanye.

E. JENIS PELANGGARAN PEMILU

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang me langgar peraturan yang ditetapkan. Terjadinya pelanggaran dalam setiap kegiatan tidak bisa terhindarkan. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran dapat dilakukan banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk melakukan pelanggaran. Dalam kegiatan pemilihan umum pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan pidana yang tergolong tidak seberat kejahatan atau dapat diartikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan dan perUndang-Undangan dalam pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabu paten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota tidak lepas dari berbagai permasalahan yang timbul karena sesuatu perbuatan baik yang dilakukan oleh Warga Negara Indonesia (WNI), Peserta Pemilu mau¬pun Penyelenggara Pemilu. Berbagai UNDANG-UNDANG yang mengatur penye leng garaan berbagai pemilihan tersebut telah mengatur sedemikian rupa untuk meng¬antisipasi dan mencegah kemungkinan-

kemungkinan terjadinya untuk menjamin terselenggaranya Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota secara demokratis berdasarkan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

Secara khusus Undang-Undang No. 7 tahun 2017 telah mengatur sistem penegakan hukum terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan Pemilu. Dalam buku Keempat Undang-Undang tersebut membedakan dua jenis masalah hukum Pemilu: pelanggaran dan perselisihan. Pelanggararan terdiri dari tindak pidana Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu; sedangkan perselisihan Pemilu terdiri dari perselisihan antar peserta Pemilu atau antar calon, perselisihan administrasi atau tata usaha negara Pemilu, dan perselisihan hasil Pemilu.

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang melanggar peraturan yang ditetapkan. Terjadinya pelanggaran dalam setiap kegiatan tidak bisa terhindarkan. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran dapat dilakukan banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk melakukan pelanggaran. Dalam kegiatan pemilihan umum pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan pidana yang tergolong tidak seberat kejahatan atau dapat diartikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan dan perundang-undangan dalam pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota, Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak lepas dari berbagai permasalahan yang timbul karena sesuatu perbuatan baik yang dilakukan oleh Warga Negara Indonesia (WNI), Peserta Pemilu maupun Penyelenggara Pemilu. Berbagai UNDANG-UNDANG yang mengatur penyelenggaraan berbagai pemilihan tersebut telah mengatur sedemikian rupa untuk mengantisipasi dan mencegah kemungkinan-kemungkinan terjadinya untuk menjamin terseleng¬garanya Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara demo¬kratis berdasarkan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

Undang-Undang Pemilu yang berlaku untuk Pemilu 2019 adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam buku Keempat Undang-Undang tersebut membedakan empat jenis masalah hukum Pemilu: pelanggaran, sengketa proses, perselisihan hasil pemilu dan tindak pidana pemilu.

Berbeda dengan pengaturan sebelumnya yang terdapat dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2011, Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tidak mendefinisi-kan secara tegas apa yang dimaksud dengan pelanggaran

administrasi pemilu, namun hanya mengatur berdasarkan Pasal 460 Undang-Undang No. 7 tahun 2017, bahwa pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelak-sanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Artinya bahwa pelanggaran administratif pemilu tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik.

Pasal 456 Undang-Undang No. 7 tahun 2017 mendefinisikan Pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu. Berdasarkan definisi tersebut berarti bahwa sebelum memangku jabatannya, penyelenggara pemilu harus mengucapkan sumpah dan/atau janji yang dilakukan pada saat pelantikan sebagai penyeleng¬gara pemilu.

Sumpah dan janji ini mengandung makna dan tujuan bahwa penyelenggara pemilu akan menjalankan tugas sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan sebaik-baiknya sesuai dengan per-aturan perUndang-Undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, dalam menjalankan tugas dan wewenang akan bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat demi suksesnya Pemilu demi tegaknya demokrasi dan keadilan, serta mengutamakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia daripada kepentingan pribadi atau golongan. Bila di kemudian hari, terdapat penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik, penyele-saian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Selanjutnya Pasal 466 Undang-Undang No. 7 tahun 2017 mendefinisikan sengketa proses Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, Kabupaten/Kota. Berdasarkan definisi tersebut, sengketa pemilu dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori: pertama, sengketa pemilu antar peserta pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; kedua, sengketa pemilu antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Adapun Pasal 473 Undang-Undang No. 7 tahun 2017 mendefinisikan bahwa perselisihan hasil Pemilu meliputi perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai peneta¬pan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan hasil pemilu ini berkaitan dengan Perselisihan penetapan

perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu, dan Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Rumusan atau defenisi tindak pidana pemilu baik dalam Undang-Undang dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 maupun Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tidak dijelaskan secara rinci, apa yang dimaksud tindak pidana pemilu. Padahal semestinya dalam penyusunan naskah Undang-Undang hal-hal yang menyangkut ketentuan umum mestinya diberikan defenisi dalam ketentuan-ketentuan umum di bagian awal. Pengaturan tindak pidana pemilu dalam Undang-Undang No. 7 tahun 2017 diatur dalam Buku Kelima Tindak Pidana Pemilu Bab I Penanganan Tindak Pidana Pemilu, Bagian Kesatu Tata Cara Penanganan Tindak Pidana Pemilu, tidak ada definisi tindak pidana pemilu.

Untuk itu, untuk mengetahui definisi tindak pidana pemilu, penulis mengutip beberapa pendapat ahli. Djoko Prakoso mendefinisikan tindak pidana pemilu adalah setiap orang atau badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut Undang-Undang.[186] Defenisi ini dapat dipandang amat sederhana, karena jika diperhatikan beberapa ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu saat ini perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum hanya merupakan sebagian dari tindak pidana pemilu.

Sementara itu Topo Santoso memberikan defenisi tindak pidana pemilu dalam tiga bentuk meliputi:

1. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilu.
2. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam maupun di luar Undang-Undang Pemilu (misalnya dalam Undang-Undang Partai Politik ataupun di dalam KUHP).
3. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan dan sebagainya.[187]

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, pendapat Djoko Prakoso merupakan defenisi yang paling sempit dari ketiga pengertian di atas, tetapi sekaligus pengertian yang paling tegas dan fokus, yaitu hanya tindak pidana

---

[186] Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta, Sinar Harapan, 1987), hlm. 148

[187] Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2006), hlm. 1

yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu saja. Dengan cakupan seperti itu, maka akan dengan mudah memahami dan mencari tindak pidana pemilu sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilu.

F. LEMBAGA PENEGAK HUKUM PEMILU

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa dalam Pemilu yang dilakukan melalui beberapa tahapan berpotensi kemungkinan terjadinya sengketa atau pelanggaran yang mungkin terjadi dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (fraud), kekhilafan (mistake), maupun strategi pemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (non-fraudulent misconduct).[188]

Berkaitan dengan penegakan hukum, dalam sistem peradilan di Indonesia penegakan hukum dilakukan oleh hakim, penuntut umum dan penyidik. Hakim dan penuntut umum mengungkap terhadap adanya pelanggaran sangat tergantung pada hasil penyidikan, dengan demikian penyidikan merupakan suatu usaha yang sangat menentukan akan berhasil atau tidaknya upaya penegakan hukum. Dalam hal penegakan hukum di Indonesia dikenal lembaga-lembaga yang memiliki otoritas dalam melakukan upaya-upaya hukum dalam penegakan hukum pidana. Lembaga-lembaga tersebut antara lain:

1. Kepolisian;
2. Kejaksaan;
3. Hakim; dan
4. Badan Peradilan.

Namun dalam konteks pengaturan tindak pidana, sesungguhnya Undang-Undang pemilu merupakan Undang-Undang khusus (lex specialis) karena mengatur tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Karena itu kekhususan tersebut menjadikan delik pelanggaran dalam pemilukada sebagai delik yang khusus diatur dalam peraturan perUndang-Undangan tentang pemilihan umum.

Pengaturan mengenai pelanggaran dalam pemilihan umum sifatnya lex specialis jika dibandingkan dengan pengaturan yang lain, termasuk dalam hal ini adalah pengaturan tentang hukum pidana. Walaupun demikian, akan tetapi hal ini tidak menutup kemungkinan terjadinya gabungan antara tindak pidana pemilu, dengan tindak pidana lain di luar dari apa yang sudah diatur. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran dalam pemilihan umum dapat dilakukan oleh banyak

[188] Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2013), hlm. 77

pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Potensi pelaku pelanggaran pemilu dalam Undang-Undang pemilu antara lain :

1. Penyelenggaraan Pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya;
2. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, pasangan calon dan tim kampanye;
3. Pejabat tertentu, seperti: PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/BUMD, Gubernur/pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
4. Profesi media cetak/elektronik, pelaksana pengadaan barang, distri-butor;
5. Pemantau dalam negeri maupun asing;
6. Masyarakat Pemilih, pelaksana survey/hitungan cepat, dan umum yang disebut sebagai “setiap orang”.

Dalam menyelesaikan pelanggaran pemilu yang bersifat pidana tidak berbeda dengan penanganan tindak pidana pada umumnya yaitu melalui Kepolisian diteruskan ke Kejaksaan dan bermuara di Pengadilan. Secara umum perbuatan tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu, tata cara penyelesaiannya mengacu kepada KUHAP. Karena menganut asas lex specialist derogat lex generali, maka aturan dalam Undang-Undang pemilihan umum lebih utama. Apabila terdapat aturan yang sama, maka ketentuan yang diatur dalam KUHP dan KUHAP menjadi tidak berlaku. Dalam proses pengawasan tersebut, Bawaslu atau Panwaslu berperan dalam menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang.

Oleh karena itu dalam pelaksanaan Pemilu, peradilan yang berwenang memeriksa dan memutuskan sengketa pemilu haruslah juga siap mengadili sengketa atau pelanggaran Pemilu. Hal ini juga didasari oleh perkembangan fungsi peradilan yang tidak selalu hanya untuk memberikan putusan terhadap suatu sengketa, tetapi putusan pengadilan juga dapat membentuk prinsip dan ketentuan hukum yang harus dijalankan dalam penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, Eric Barent menyatakan bahwa peran peradilan tidak hanya menyelesaikan sengketa biasa tetapi juga harus memastikan terlaksananya

prinsip-prinsip pemilu sehingga dapat diselamatkan dari upaya penyalahgunaan dan pelanggaran sistem pemilihan.[189]

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu telah ditetapkan sebagai aturan pelaksanaan Pemilu. Di dalam Undang-Undang tersebut, ketentuan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa dan pelanggaran Pemilu ditangani oleh 3 (tiga) lembaga Peradilan yaitu Pengadilan umum, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

Peradilan pertama yang menangani sengketa dan pelanggaran Pemilu adalah pengadilan negeri yang memiliki kewenangan memeriksa, mengadili dan mumutuskan tindak pidana Pemilu dan gugatan perdata berkaitan dengan Pemilu seperti tuntutan ganti rugi. Peradilan kedua yang menangani sengketa dan pelanggaran Pemilu adalah Pengadilan Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara peserta Pemilu dengan Komisi Pemilihan Umum sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Komisi Pemilihan Umum.

Peradilan tasa Usaha Negara adalah lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[190]

Peradilan ketiga yang menangani sengketa Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memeriksa, mengadili, dan memutuskan perselisihan hasil Pemilu sebagai perselisihan antara Komisi Pemilihan Umum dengan peserta pemilu, mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu .[191]

Latar belakang pembentukan Mahkamah Konstitusi pada awalanya adalah untuk menjalankan wewenang Judicial Review, sedangkan munculnya judicial review itu sendiri dapat dipahami sebagai suatu perkembangan hukum dan politik ketatanegaraan modern. Namun dalam perkembangannya, dari aspek

---

[189] Ibid, hlm. 78

[190] Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak,* PT. RajaGrafiondo Persada, jakarta, 2019, hlm. 147

[191] Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak,* PT. RajaGrafiondo Persada, jakarta, 2019, hlm. 148

politik keberadaan Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan prinsip check and balabce antar cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi, dimana hal ini terkait dengan dua wewenang yang biasanya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi di berbagai negara, yaitu menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan dan memutus sengketa kewenangan konstitutionalitas lembaga negara .

Di samping itu, dalam Undang-Undang No. 7 tahun 2017 pun diatur mengenai Majelis Khusus Pemilu pada Pengadilan Negeri. Pasal 485 mengatur mengenai Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu, bahwa Majelis khusus terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu. Hakim khusus tersebut ditetapkan berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus ini harus memenuhi kriteria sebagai berikut: pertama, Hakim khusus tersebut harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun; kedua, Hakim khusus selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana Pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain; Hakim khusus harus menguasai pengetahuan tentang Pemilu.[192]

Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu merupakan salah satu komponen terpenting dalam azas-azas penyelenggaraan pemilu diantaranya untuk "kepastian hukum". Dalam konteks kepastian hukum, antara penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu dan peserta pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaraan pemilu. Dengan adanya Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu memberikan dampak secara signifikan yakni memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi.

Untuk mempercepat proses penanganan dugaan tindak pidana pemilu, Undang-Undang No. 7 tahun 2017 pun mengatur mengenai Sentra Penegakan Hukum Terpadu, disingkat Sentra Gakkumdu. Sentra Gakumdu ini diatur dalam Pasal 486, bahwa untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu, yang melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

---

[192] Mahkamah Konstitusi Republik indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 3

Gakumdu terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Penyidik dan penuntut dalam Gakkumdu menjalankan tugas secara penuh waktu dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Penyidik dan penuntut diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu. Pihak instansi asal memberikan penghargaan kepada penyidik dan penuntut yang telah menyelesaikan tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk dapat memahami lebih jelas lembaga-lembaga yang terkait dengan penyelesaian perselisihan hukum pemilu dapat dilihat dalam dalam tabel berikut ini:[193]

Jenis Pelanggaran/ Perselisihan Pemilu	**Lembaga Yang Berwenang**
Pelanggaran Kode Etik Pemilu	Diperiksa dan diputus oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)
Pelanggaran Administrasi	Diperiksa oleh Bawaslu untuk kemudian penanganannya diselesaikan oleh KPU Prov/Kab/Kota
Perselisihan Pemilihan	Diperiksa dan diputus oleh Bawaslu Prov dan Panwaslu Kab/Kota
Tindak Pidana Pemilihan	Ditangani oleh Bawaslu yang tergabung dalam Sentra Gakumdu yang didalamnya ada unsur polisi dan jaksa. Disidik oleh Kepolisian kemudian penyelesaiannya diteruskan kepada Pengadilan Negeri untuk diperiksa, diadili, dan diputus perkaranya. Putusan Pengadilan Negeri dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi.
Perselisihan Tata Usaha Negara (TUN)	Penanganan melalui upaya administratif di Bawaslu Prov dan/atau Panwas. Dalam hal perselisihan TUN belum putus, Pengajuan gugatan atas perselisihan TUN dilakukan ke Pengadilan Tinggi TUN.
Perselisihan Hasil Pemilihan	Mahkamah Konstitusi

[193] Indra Hendrawan, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK No. 97/PUNDANG-UNDANG-XI.2013,* (Jakarta: Jurnal Rechtsvinding Vol.4 No.1 Tahun 2015) hlm. 154

Lembaga-lembaga yang diamanatkan untuk menyelesaikan konflik Pemilu bekerja sesuai dengan proporsi masing-masing dan tidak diperbolehkan mencampuri ranah lembaga lainnya. Misalnya, MK berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu dan putusannya bersifat final and binding, DKPP berwenang menyelesaikan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu dan putusannya bersifat final and binding, sengketa Pemilu antar Peserta Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu dan putusannya bersifat final and binding, sengketa administrasi Pemilu diselesaikan oleh PTUN dan dapat diajukan kasasi ke MA yang mana putusan kasasi tersebut bersifat final and binding, serta mengenai tindak pidana Pemilu diselesaikan melalui pengadilan negeri dan dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi yang mana putusan banding tersebut bersifat final and binding.

Penyelesaian pelanggaran dalam proses pemilihan umum dilakukan melalui proses hukum adalah sebagai bentuk menghindarkan tindakan anarkhis yang dapat berakibat pada kerusuhan sosial. Oleh karena itu masing-masing pihak Peserta Pemilu sudah semestinya memahami bagaimana menyelesaikan sengketa pemilu tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian sengketa pemilu dengan menggunakan hukum yang berlaku tentunyha sejalan dengan prinsip demokrasi dan negara hukum sebagaimana dianut dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .[194]

[194] Marojahan JS Panjaitan, *Pendindakan Pelanggaran Untuk Menegakkan Keadilan Pemilu,*makalah disampaikan pada Seminar Kewenangan Bawaslu, Electoral Fraud, dan Keadilan Pemilu, Bandung, 16 Desember 2019, hlm. 2

Keterangan:
Kegiatan Focus Group Discussion antara Tim Peneliti dengan Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Sulawesi Utara.

PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN DAN LAPORAN DUGAAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

BAB 4: ANALISIS PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

BAB 4

ANALISIS PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

A. MEKANISME PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN DAN LAPORAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

Ditinjau dari aspek normatif yuridis, kedudukan Bawaslu diatur dalam Pasal 89 ayat (2) UU No.7 Tahun 2017 diterangkan dalam Pasal 89 ayat (2), bahwa Bawaslu terdiri atas :

1. Bawaslu;
2. Bawaslu Provinsi;
3. Bawaslu Kabupaten/Kota;
4. Pawaslu Kecamatan;
5. Panwaslu Kelurahan/Desa;
6. Panwaslu LN; dan
7. Pengawas TPS.

Hubungan kelembagaan pengawas Pemilu bersifat hirarkis atau berjenjang, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat pengawas1TPS. Bawaslu Kabupaten/ Kota seara hirarkis berada di bawah Bawaslu1Provinsi, sebagaimana diterangkan dalam Pasal 89 ayat (3) UU No.7 Tahun 2017. Selanjutnya, ditinjau dari kedudukan kelembagaannya Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 89 ayat (4) UU No.7 Tahun 2017, di mana ketua dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota mengemban masa jabatan selama15 (lima) tahun.

Undang Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan landasan utama terhadap proses penyelenggaran Pemilihan Umum Serentak pada tahun 2019. Bawaslu, sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu turut andil menjadikan Undang-Undang tersebut sebagai dasar hukum dalam menjalankan tugas pokok yakni pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Dalam proses penindakan pelanggaran Pemilu, Bawaslu memiliki beberapa dasar hukum lainnya yang dimana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai *lex generalis*, dan beberapa peraturan dibawahnya yang bersifat *lex specialist* yang diantaranya ialah :

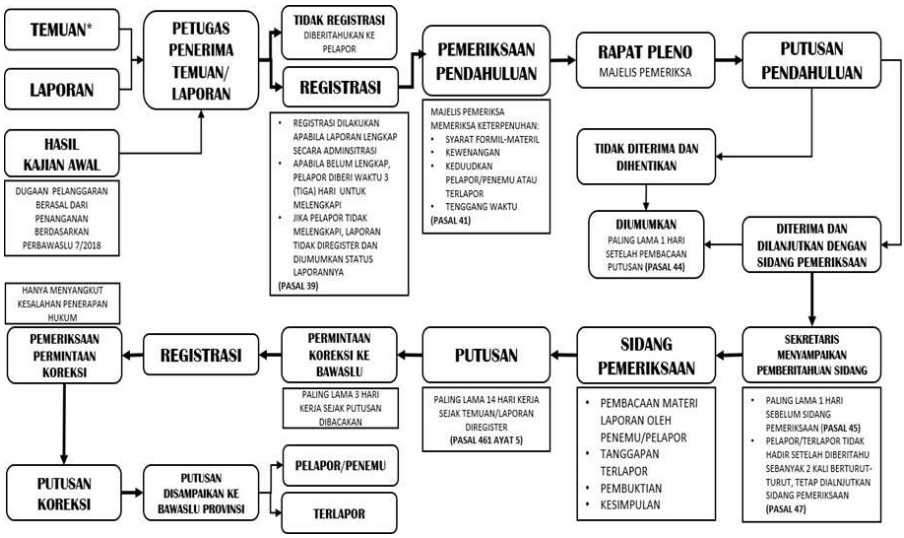
1. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu (Berita Acara Republik Indonesia Tahun 2108 Nomor 324)
2. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (Berita Acara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 325)
3. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Berita Acara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1566)

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 menjadi landasan yuridis bagi Bawaslu Provinsi dalam proses penangan pelanggaran administratif Pemilu. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai pelanggaran administratif pemilu diatur dalam Pasal 460 ayat (1) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dimana pelanggaran administratif Pemilu merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.

Berangkat dari pengertian tersebut, maka setiap pelanggaran administratif yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilu berkaitan erat dengan suatu pelanggaran akan tata cara dan prosedural suatu tahapan dalam Pemilu, baik sejak proses pencalonan, proses kampanye, proses pemungutan suara atau proses pencoblosan, hingga proses rekapitulasi suara. Seluruh proses tahapan Pemilu ini sangat rentan terjadinya pelanggaran administratif sehingga diperlukannya suatu lembaga yang bertugas sebagai pencegah sekaligus penindak setiap pelanggaran Pemilu yakni Bawaslu serta suatu dasar hukum dalam menangani pelanggaran administratif tersebut melalui Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 tentang Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu.

Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran administratif Pemilu, terdapat dua tata cara dalam proses penanganannya yaitu, penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu melalui sidang terbuka yang dilaksanakan oleh majelis

pemeriksa dan penyelesaian pelanggaran adaministratif Pemilu melalui acara cepat. Kedua tata cara penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu tersebut didasarkan pada Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum.



Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bentuk penanganan terhadap pelanggaran administratif Pemilu dibagi menjadi dua cara, yakni Penanganan Pelanggaran Administratif Terbuka dan Penanganan Pelanggaran Administratif Cepat. Terkait penanganan pelanggaran administratif Pemilu terbuka, bentuk tindaklanjut terhadap suatu temuan pelanggaran administratif Pemilu yang merupakan hasil dari pengawasan selanjutnya dituangan ke dalam form A (form pengawasan), jika hasil pengawasan (form A) yang diduga terdapat pelanggaran administratif Pemilu, selanjutnya disampaikan kedalam rapat pleno paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dugaan pelanggaran, pengawas Pemilu memastikan pihak yang menjadi terlapor dalam dugaan pelanggaran administratif Pemilu antara lain:

a. Calon Anggota DPR/DPD/DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota;
b. Pasangan Calon;
c. Tim Kampanye yang terdaftar di KPU; dan
d. Penyelenggara Pemilu.

Temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu yang telah ditetapkan melalui rapat pleno selanjutnya dilakukan registrasi dengan penomoran. Bawaslu Kabupaten/Kota atau Bawaslu Provinsi menyampaikan Temuan

dugaan pelanggaran administratif Pemilu kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atas menggunakan Form ADM-1 .[195]

Laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu berasal dari Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta Pemilu dan pemantau Pemilu. Petugas penerimaan laporan memastikan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran administratif Pemilu, kemudian petugas penerima laporan menuangkan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu ke dalam formulir ADM-2 dan memastikan keterpenuhan syarat formil dan materiil dari laporan.

Petugas penerima laporan memverifikasi dokumen-dokumen laporan sebagai berikut :

a. Laporan pelapor (formulir ADM-2) 7 (tujuh) rangkap, 1 (satu) rangkap asli dan 6 (enam) rangkap Salinan;
b. Laporan pelapor dalam format digital 1 (satu) buah dalam cd/flashdisk;
c. Fotocopy KTP pelapor 7 (tujuh) rangkap;
d. Bukti tertulis 7 (tujuh) rangkap, 1 (satu) rangkap dibubuhi materai dileges dan 6 (enam) rangkap fotocopy;
e. Daftar bukti 7 (tujuh) rangkap, 1 (satu) rangkap asli dan 6 (enam) rangkap Salinan;
f. Daftar saksi 7 (tujuh) rangkap, 1 (satu) rangkap asli dan 6 (enam) rangkap Salinan; dan
g. Daftar ahli 7 (tujuh) rangkap, 1 (satu) rangkap asli dan 6 (enam) rangkap Salinan.

Setelah laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dinyatakan memenuhi syarat formil dan materiil serta bukti-bukti tertulis yang diberikan telah sesuai dengan dokumen-dokumen diatas, petugas penerima laporan membuat Berita Acara Registrasi dan diserahkan kepada pelapor dengan menggunakan formulir ADM-4 serta formulir ADM-3 tanda terima laporan. Apabila laporan belum lengkap dan terdapat perbaikan materi laporan, Petugas Penerima laporan memberikan waktu kepada pelapor untuk melengkapi dan memperbaiki paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dokumen laporan disampaikan oleh Pelapor.

Majelis pemeriksa melakukan pemeriksaan pendahuluan atas kelengkapan dan keabsahan dokumen temuan/laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu. Dalam melakukan pemeriksaan pendahuluan majelis pemeriksa dapat

[195] Wawancara dengan Kordiv Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Barat Bapak Sutarno, S.H.

mengundang Pelapor untuk hadir dalam pemeriksaan pendahuluan dengan menggunakan form ADM-6, pemeriksaan Pendahuluan dilaksanakan 1 (satu) hari sejak temuan disampaikan untuk memeriksa syarat formil dan materil, kewenangan pengawas Pemilu, legal standing pelapor dan terlapor, tenggang waktu temuan/laporan terpenuhi, selanjutnya hasil pemeriksaan pendahulu dibawa ke rapat pleno majelis pemeriksa pendahulu untuk ditetapkan dalam putusan pendahulu, dalam hal putusan menyatakan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu diterima, majelis pemeriksa menindaklanjuti dengan sidang pemeriksaan dan menentukan jadwal sidang pemeriksaan.

Temuan pelanggaran administratif Pemilu dengan pemeriksaan acara cepat merupakan hasil pengawasan terkait kampanye dan/atau rekapitulasi suara ke dalam form A, terhadap hasil pengawasan dilampirkan minimal 2 (dua) alat bukti. Temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dengan terlapor yaitu pelaksana kampanye, tim kampanye, dan peserta kampanye disampaikan kepada KPU sesuai tingkatan pada hari yang sama dengan tanggal hasil pengawasan, apabila temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dengan terlapor yaitu Anggota KPU Provinsi/Kab/Kota, Sekretaris dan pegawai Sekretariat KPU Provinsi/Kab/Kota, hasil pengawasan diteruskan kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atasnya. Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi menyelesaikan pemeriksaan acara cepat paling lambat 2 (dua) hari sejak temuan disampaikan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, penanganan pelanggaran Administratif Pemilu dengan Pemeriksaan Acara Cepat berasal dari laporan. Pengawas Pemilu menerima laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu terkait dengan kampanye dan/atau rekapitulasi suara. Pelapor menyampaikan laporan kepada Pengawas Pemilu menggunakan form B.1 disertai dengan minimal 2 (dua) Alat Bukti, Penerima laporan meneliti syarat formil, syarat materiil, dan bukti permulaan. Dalam hal bukti permulaan telah cukup, Pengawas Pemilu melaksanakan pemeriksaan acara cepat paling lambat 2 (dua) hari sejak laporan diterima.

Pelapor dan terlapor dapat mengajukan permintaan koreksi kepada Bawaslu atas putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Permintaan koreksi atas putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu disampaikan secara langsung kepada Bawaslu dengan menggunakan formulir model ADM-15 (form permintaan koreksi atas putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten dan Kota) paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan dibacakan, dalam menyampaikan permintaan koreksi atas putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dibuat secara tertulis yang berisi alasan permintaan koreksi dan hal yang diminta untuk dikoreksi, serta dilampiri putusan Bawaslu

Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Alasan permintaan koreksi terhadap putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu hanya menyangkut adanya kesalahan penerapan hukum dalam putusan.

Pemeriksaan koreksi dilakukan oleh majelis pemeriksa paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permintaan koreksi diterima Bawaslu. Majelis Pemeriksa melakukan pemeriksaan terhadap dokumen permintaan koreksi dan dokumen bukti atas terbitnya putusan Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Pemeriksaan koreksi dituangkan dalam berita acara pemeriksaan koreksi putusan dengan menggunakan formulir model ADM-19. Selanjutnya Majelis Pemeriksa melakukan Pleno untuk memutuskan hasil pemeriksaan koreksi, putusan koreksi dituangkan dalam form ADM-20 berupa :

a. Menguatkan putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota; atau
b. Mengoreksi putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Sebagai salah satu contoh pada hasil penelitian dalam pelaksanaan Pemilu Tahun 2019 di Bawaslu Provinsi[196], khususnya yang terjadi di Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Jawa Barat menerima 620 (enam ratus dua puluh) Temuan dan 322 (tiga ratus dua puluh dua) Laporan perkara Pelanggaran Pemilu 2019 sehingga total pelanggaran Pemilu ialah 942 (sembilan ratus empat puluh dua) perkara. Dari 942 perkara tersebut, 834 (delapan ratus empat puluh tiga) perkara diregister dan 108 (seratus delapan) perkara tidak diregister atau dilimpahkan.

Dari 834 (delapan ratus empat puluh tiga) perkara yang diregister, terdapat 521 (lima ratus dua puluh satu) perkara dugaan pelanggaran Administratif, dimana 50 (lima puluh) perkara merupakan pelanggaran administratif terbuka dan 53 (lima puluh tiga) merupakan pelanggaran administratif cepat, dan sisanya 418 (empat ratus delapan belas) adalah pelanggaran administratif terkait penertiban alat peraga kampanye. Berikut adalah tabel sebaran penanganan pelanggaran Administratif Terbuka dan

[196] Berdasarkan hasil penelitian di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara, Bawalu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Banten, secara umum data yang diperoleh memiliki kesamaan pada masing-masing Bawaslu Provinsi, walaupun tentunya terdapat perbedan jumlah temuan/laporan dugaan pelanggaran Pemilu di masing-masing daerah

Administratif Cepat yang terjadi di Provinsi Jawa Barat serta daerah yang menangani pelanggaran administratif tersebut .[197]

Tabel 4.1 Daerah Yang Menangani Pelanggaran Administratif Terbuka

DAERAH YANG MENANGANANI PELANGGARAN ADMINISTRATIF TERBUKA	JUMLAH
Bawaslu Provinsi Jawa Barat	13 Perkara
Kabupaten Ciamis	8 Perkara
Kabupaten Majalengka	5 Perkara
Kota Cirebon	5 Perkara
Kabupaten Indramayu	3 Perkara
Kabupaten Kuningan	3 Perkara
Kabupaten Cianjur	2 Perkara
Kabupaten Tasikmalaya	2 Perkara
Kabupaten Cirebon	2 Perkara
Kota Sukabumi	2 Perkara
Kabupaten Bogor	1 Perkara
Kabupaten Purwakarta	1 Perkara
Kabupaten Karawang	1 Perkara
Kabupaten Bekasi	1 Perkara
Kota Bekasi	1 Perkara
JUMLAH	**50 PERKARA**

Tabel 4.2 Daerah Yang Menangani Pelanggaran Administratif Cepat

DAERAH YANG MENANGANANI PELANGGARAN ADMINISTRATIF CEPAT	JUMLAH
Bawaslu Provinsi Jawa Barat	13 Perkara
Kabupaten Bekasi	8 Perkara
Kota Sukabumi	7 Perkara
Kota Bekasi	5 Perkara
Kota Depok	4 Perkara

[197] Wawancara dengan Kordiv Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Barat Sutarno, S.H, yang dilaksanakan di Kantor Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Rabu, 9 Juni 2021 pukul 13.15 WIB.

Kabupaten Bogor	2 Perkara
Kabupaten Cianjur	2 Perkara
Kota Bandung	2 Perkara
Kabupaten Kuningan	2 Perkara
Kota Bandung	1 Perkara
Kabupaten Garut	1 Perkara
Kabupaten Majalengka	1 Perkara
Kabupaten Indramayu	1 Perkara
Kabupaten Purwakarta	1 Perkara
Kabupaten Pangandaran	1 Perkara
Kota Bogor	1 Perkara
Kota Cimahi	1 Perkara
JUMLAH	**53 Perkara**

Berdasarkan tabel yang telah disajikan sebelumnya, bahwa tiap-tiap jajaran Bawaslu Kabupaten/Kota menangani pelanggaran administratif di wilayah pengawasannya sendiri dan Bawaslu Provinsi Jawa Barat bertugas memberikan pembinaan dan bimbingan teknis terhadap proses pengawasan maupun penindakan pelanggaran Pemilu. Terdapat 26 (dua puluh enam) Perkara pelanggaran administratif yang ditangani oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam rangka penanganan pelanggaran administratif Pemilu tahun 2019 di Provinsi Jawa Barat. Jenis perkara pelanggaran administratif pemilu tersebut terbagi dalam beberapa bentuk pelanggaran yang trend pelanggarannya ialah sebagai berikut :

Tabel 4.3 Trend Pelanggaran Administratif Yang Ditangani Oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat

NO	PELANGGARAN ADMINISTRATIF PEMILU	JUMLAH
1	Kesalahan/kelalaian dalam rekapitulasi perolehan suara	13
2	Terdapat Pemilih menggunakan e-KTP diluar domisili	8
3	Calon Anggota Legislatif tidak memenuhi persyaratan	3
4	Kerusakan Logistik Pemilu	1
5	Pembukaan Kotak Suara tidak sesuai prosedur/tata cara	1
JUMLAH		26 Perkara

Dalam proses penanganan pelanggaran administratif Pemilu, Bawaslu Provinsi Jawa Barat mengeluarkan 9 (sembilan) Putusan Sidang Administratif Terbuka terkait rekomendasi PSU di beberapa Kabupaten yang diataranya ialah:

1) Kabupaten Cirebon,
2) Kabupaten Indramayu,
3) Kabupaten Ciamis,
4) Kabupaten Bandung Barat,
5) Kota Bandung,
6) Kota Cimahi,
7) Kabupaten Bandung,
8) Kabupaten Pangandran, dan
9) Kabupaten Purwakarta.

Dikeluarkannya Putusan Sidang Administratif tersebut dikarenakan hasil dari temuan Bawaslu Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Jawa Barat sebagaimana yang telah disebutkan diatas dimana tiap-tiap Bawaslu Kabupaten/Kota tersebut menerbitkan Rekomendasi PSU terhadap pelanggaran Administratif yang terjadi di wilayah Kabupaten/Kota tersebut. Dikeluarkannya rekomendasi PSU dikarenakan terjadinya pelanggaran terhadap Pasal 372 ayat (2) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi: “Pemungutan suara di TPS wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas TPS terbukti terdapat keadaan sebagai berikut:

1. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. petugas KPPS meminta Pemilih memberikan tanda khusus, menandatangni, atau menuliskan nama atau, alamat pada surat suara yang sudah digunakan;
3. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau
4. Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan.”

B. KENDALA BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN/LAPORAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM

Proses penyelenggaraan pemilihan umum yang memungkinkan adanya pelanggaran yang terjadi, sehingga menjadikan adanya temuan/laporan dugaan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu, dengan mekanisme penanganan tindak lanjut terhadap temuan/laporan dugaan pelanggaran sebagaimana yang etlah diuraikan di atas, tentunya Bawaslu Provinsi dalam penananganan tindaklanjut tersebut menemui beberapa kendala, yang dapat diuraikan sebagai berikut :[198]

1. Terbatasnya Sumber Daya Manusia

Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi sebagaimana yang telah diuraikan dalam pembahsan sebelumnya, merupakan salah satu lembaga penyelengggara Pemilu yang bertugas mencegah, mengawasi dan menindak pelanggaran Pemilu memiliki peran yang sangat pending dalam mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di daerah masing-masing, dengan wilayah yang terdiri dari kabupaten/kota yang menyelenggarakan proses pemilihan umum[199].

Berdasarkan Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2019 yang dilancir Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Provinsi Jawa Barat menduduki posisi ketiga dengan tingkat kerawanan Pemilu tertinggi dengan skor 52,11. Hal tersebut menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam memberikan kepercayaan kepada publik bahwa Pemilu 2019 berlangsung secara Luber- jurdil, tentunya juga daerah-daerah lain yang memiliki kerawanan dalam penyelenggaraan pemilu[200].

Jumlah total pengawas pemilu di Provinsi Jawa Barat berjumlah 146.360 orang pengawas pemilu dengan rincian 7 orang pengawas tingkat provinsi, 127 orang pengawas tingkat kabupaten/kota, 1.881 orang pengawas tingkat kecamatan, 5.962 orang pengawas tingkat desa/kelurahan, dan 138.381 orang pengawas tingkat TPS. Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam proses menegakkan hukum Pemilu telah menemukan 620 temuan dan menerima 320 laporan

---

[198] Data diolah berdasarkan hasil penelitian di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara, Bawalu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Banteni

[199] Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan*, Jurnal: Khazanah Hukum, 2020, hlm. 45.

[200] Wawancara dengan Kordiv Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Sutarno, S.H, pada hari Rabu, 9 Juni 2021 jam 13.00 sd 15.30 WIB di Kantor Bawaslu Jawa Barat.

perkara dugaan pelanggaran yang selanjutnya diregister sejumlah 832 perkara dan 108 perkara lainnya tidak diregister.

Setelah dilakukan penanganan pelanggaran oleh Bawaslu di Jawa Barat, terdapat 506 pelanggaran administratif pemilu yang diantaranya ialah penertiban APK (alat peraga kampanye). Perkara tersebut ditangani melalui sidang administrasi pemeriksaan acara cepat berjumlah 56 perkara dan 51 perkara lainnya ditangani melalui sidang administrasi terbuka oleh jajaran Bawaslu di Provinsi Jawa Barat.

Jumlah Keanggotaan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 92 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Jumlah Anggota Bawaslu terdiri dari :

a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang;
b. Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang;
c. Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan
d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3(tiga)orang.

Jumlah pengawas yang tidak begitu cukup mempengaruhi proses penanganan pelanggaran administratif. Sebagaimana dalam proses penanganan pelanggaran administratif pemilu pada penyelenggaraan Pemilu 2019 di Jawa Barat bahwa penyampaian laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu ke Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada tahapan rekapitulasi penghitungan perolehan suara sangat membludak, tercatat terdapat 36 laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu.

Selanjutnya 22 perkara ditangani oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat (9 perkara melalui sidang administrasi terbuka, dan 13 perkara dilakukan penanganan melalui sidang administrasi pemeriksaan cepat) sedangkan 14 perkara dilimpahkan penanganannya ke Bawaslu Kabupaten/Kota. Realitas tersebut merupakan gambaran nyata yang dimana dalam sehari, Bawaslu Provinsi Jawa Barat dapat bersidang sampai dengan 3 kali. Tentu dengan keterbatasan jumlah kuantitas pengawas pemilu dan terbatasnya waktu penanganan pelanggaran administrasi yang singkat dengan beban tekanan dan kualitas SDM yang terbatas pula menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat untuk dapat memberikan putusan yang sesuai dengan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

2. Banyaknya Jumlah Kotak Suara

Dalam perhelatan pesta demokrasi tahun 2019, terdapat 5 (lima) surat suara yang harus dipilih oleh masyarakat yang diantaranya ialah surat suara Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Kabupaten/Kota. Dengan adanya 5 jenis surat suara tersebut maka berimplikasi dengan jumlah kotak suara yang harus diawasi oleh Bawaslu. Masalah teknis tersebut muncul dikarenakan ada lima kotak suara yang pembukaannya cukup menguras waktu dan tenaga.

Setidaknya dalam proses pengawasan Pemilu tahun 2019 di Provinsi Jawa Barat, terdapat 30 Orang Pengawas Pemilu meninggal dunia pada penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi Jawa Barat. Mekanisme rekapitulasi dan penghitungan suara Pemilu dengan 5 Kotak Suara berpengaruh pada kurangnya ketelitian para Penyelenggara Pemilu. Mengutip dari bapak Abdullah selaku ketua Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Pemilu kali ini dengan pungut hitung 5 kontestasi menguras banyak energi dan juga pikiran. Peserta Pemilu yang diawasi semakin banyak sehingga berimplikasi pada jumlah Alat Peraga Kampanye dan jumlah kertas suara pada pungut hitung yang semakin banyak sehingga mengakibatkan banyak pengawas yang bekerja di luar kapasitasnya. Ada yang kelelahan, sakit, kecelakaan, hingga meninggal dalam bertugas .[201]

Terdapat 42 pelanggaran administratif pemilu berupa kesalahan penulisan perolehan suara maupun adanya dugaan pengurangan atau penambahan suara akibat disengaja/kelalaian di Provinsi Jawa Barat. Serta terdapat Polarisasi di Masyarakat serta visi, misi dan program calon-calon anggota DPRD tidak tersalurkan secara maksimal karena tertutup oleh isu-isu nasional.

3. Perbedaan Penafsiran Hukum antara Bawaslu dengan KPU

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu memberikan amanat terhadap Bawaslu sebagai lembaga yang tidak hanya bertugas mengawasi proses Tahapan Pemilu, melainkan juga meberikan tugas untuk penindakan segala pelanggaran Pemilu. Dalam melaksanakan tugas penindakan, diberikannya suatu wewenang terhadap Bawaslu untuk menangani setiap pelanggaran Pemilu dan mengeluarkan sebuah instrument hukum berupa putusan yang berkekuatan final dan mengikat. Hal ini yang membuat Bawaslu menjadi lembaga quasi-yudisial. Namun dalam praktiknya, putusan Bawaslu terkadang sulit dilaksanakan meskipun putusan tersebut final dan mengikat sehingga bersifat self-executed. Hal inilah yang mengakibatkan ketidak harmonisan antara KPU dan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu.

---

[201] https://jabar.bawaslu.go.id/berita-11-pengawas-di-jawa-barat-gugur-saat-bertugas-pada-pemilu- 2019.html diakses pada tanggal 8 Juli 2021 21:30.

Selain itu, kendala dalam proses tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu yang dialami oleh Bawaslu Provinsi juga terkait dengan kendala Eksternal, dimana ketika KPU Kabupaten/Kota tidak melaksanakan rekomendasi PSU terhadap Pelanggaran Administratif Pemilu. Sebagai contoh berdasarkan data yang diperoleh dari Bawaslu Provinsi Jawa Barat, terdapat pelanggaran Administratif Pemilu dari 9 (sembilan) Bawaslu Kabupaten/Kota yang terdiri dari (1) Bawaslu Kabupaten Cirebon, (2) Bawaslu Kabupaten Indramayu, (3) Bawaslu Kabupaten Ciamis, (4) Bawaslu Kabupaten Bandung Barat, (5) Bawaslu Kota Bandung, (6) Bawaslu Kota Cimahi, (7) Bawaslu Kabupaten Bandung, (8) Bawaslu Kabupaten Pangandran, (9) Bawaslu Kabupaten Purwakarta.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengeluarkan rekomendasi Pemungutan Suara Ulang (PSU) terhadap pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi di wilayah pengawasan sebagaimana yang telah disebutkan. Hal ini dikarenakan terjadinya peristiwa pembukaan kota suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan serta Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan. Dikarenakan adanya peristiwa tersebut, Bawaslu Kabupaten/Kota mengeluarkan rekomendasi PSU terhadap KPU Kabupaten/Kota. Namun, KPU Kabupaten/Kota tidak menjalankan rekomendasi PSU tersebut.

Terhadap rekomendasi tersebut KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan menerbitkan surat jawaban yang menyatakan pada intinya tidak dapat melaksanakan rekomendasi PSU tersebut. Dengan tidak dilaksanakannya rekomendasi PSU oleh KPU Kabupaten/Kota sedangkan syarat-syarat dilaksanakannya PSU telah terpenuhi berupa adanya kondisi/peristiwa pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan serta Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan. Maka untuk selanjutnya perkara ini ditindaklanjuti sebagai temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu oleh Bawaslu Kabupaten/Kota dan diteruskan kepada Bawaslu Provinsi Jawa Barat.

Setelah dilakukan pemeriksaan, pengkajian Bawaslu Provinsi Jawa Barat memutuskan dan menyatakan bahwa Terlapor (Ketua dan Anggota KPU Kabupaten/Kota) terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administratif Pemilu; dan Memberikan teguran tertulis kepada Terlapor sebagaimana tertuang dalam Formulir Model ADM-13 Putusan sebagai berikut :

1) Putusan Nomor 05/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
2) Putusan Nomor 06/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
3) Putusan Nomor 07/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
4) Putusan Nomor 08/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
5) Putusan Nomor 09/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
6) Putusan Nomor 10/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
7) Putusan Nomor 11/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
8) Putusan Nomor 12/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019
9) Putusan Nomor 13/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019

Sembilan putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat tersebut terbagi menjadi dua jenis perkara yang berbeda, yakni dalam Putusan Nomor 05/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, Putusan Nomor 06/TM/PL/AdmProv/13.00/V/2019, Putusan Nomor 09/TM/PL/Adm/Prov/13.00/V/2019, Putusan Nomor 10/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, Putusan Nomor 11/TM/PL/Adm/Prov/13.00/V/2019, Putusan Nomor 12/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, dan Putusan Nomor 13/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019 merupakan Pelanggaran Administratif Pemilu mengenai Peristiwa Pemilih menggunakan hak pilihnya dengan KTP-Elektronik pada TPS di luar wilayah setempat yang tercantum dalam alamat KTP-Elektronik tersebut. Sedangkan dalam Putusan Nomor 07/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019 dan Putusan Nomor 08/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019 yang merupakan peristiwa pembukaan kotak suara yang tidak dilakukan menurut tata cara yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ditetapkannya putusan tersebut dikarenakan tidak dijalankannya rekomendasi PSU atas pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi di wilayah Provinsi Jawa Barat. Bahwa pada pokoknya, dalam Putusan Nomor 07/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019 terdapat peristwa adanya pembukaan kotak suara pada tanggal 19 April 2019 di GOR Desa Sadananya Kecamatan Sadananya yang merupakan gudang logistik PPK Kecamatan Sadananya. Terdapat 4 (empat) kotak suara yang dibuka tersebut berasal dari TPS 05, TPS 06, TPS 10, dan TPS 11 Desa Gunungsari Kecamatan Sadananya. Insiden pembukaan kotak suara tersebut melanggar ketentuan Pasal 372 ayat 2 huruf (a) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Berkaitan dengan Putusan Nomor 08/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, terdapat peristwa adanya pembukaan kotak suara pada tanggal 19 April 2019 di Gudang logistik PPS Desa Tanimulya yang sekaligus sebagai gudang logistik PPK Kecamatan Ngamprah dimana kotak suara dari TPS 17 Desa Mekarsari

Kecamatan Ngamprah dan TPS 54 Desa Tanimulya Kecamatan Ngamprah. Bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan, kotak suara yang diserahkan PPS kepada PPK harus dalam keadaan tersegel. Pembukaan kotak suara di PPK hanya dibenarkan apabila terdapat penghitungan suara ulang untuk TPS yang terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil perhitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK. Maka selain ketentuan tersebut merupakan tindakan yang dilakukan dilaur tata cara yang telah ditetapkan dalam ketentuan peratura perundang-undangan merujuk pada Pasal 62 huruf e Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo. Pasal 378 ayat (1) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dengan adanya peristiwa tersebut maka pembukaan kotak suara tersebut melanggar ketentuan Pasal 372 ayat 2 huruf (a) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Sedangkan terkait Pelanggaran Pemilih diluar domisili, dalam Putusan Nomor 05/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, Bawaslu Provinsi Jawa Barat menyatakan adanya peristiwa pemilih diluar Kabupaten Cirebon yang memilih di TPS 07 Desa Kertawingangun Kecamatan Kedawung, TPS 16 Desa Cirebon Girang Kecamatan Talun, dan TPS 07 Desa Ujungsemi kecamatan Kaliwedi sehingga melanggar ketetapan dalam Pasal 372 ayat 2 huruf (d) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Dalam Putusan Nomor 06/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, Bawaslu Provinsi Jawa Barat menyatakan adanya peristiwa pemilih diluar Kabupaten Indramayu yang memilih di TPS 14 Desa Plumbon Kecamatan Indramayu yang dimana melanggar ketentuan Pasal 372 ayat 2 huruf (d) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara. Begitu juga dalam Putusan Nomor 09/TM/PL/Adm/Prov/13.00/V/2019 dimana adanya peristiwa pemilih diluar Kota Bandung yang memilih di TPS 30 Kelurahan Sukamaju, Kecamatan Cibeunying Kidul, Kota Bandung, dan TPS 44 Kelurahan Sekeloa, Kecamatan Coblong, Kota Bandung. Serta Putusan Putusan Nomor 10/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019 dimana pemilih diluar Kota Cimahi yang memilih di TPS 114 Kelurahan Padasuka, Kecamatan Cimahi Tengah, Kota Cimahi dimana keduanya juga melanggar ketentuan Pasal 372 ayat 2 huruf (d) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (1) dan (2)

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Begitu pula dalam Putusan Nomor 11/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019 dimana adanya peristiwa pemilih diluar domisili pemilih dimana pada TPS 02 Desa Kiangroke Kecamatan Banjaran terdapat pemilih yang menggunakan hak pilihnya meskipun tidak tercantum dalam DPT dan DPT serta tidak membawa formulir A5 namun menunjukan KTP-El yang beralamat di Kabupaten Majalengka tetapi dimasukankan kedalam DPK (Daftar Pemilih Khusus) sehingga diberikan 5 (lima) surat suara. Selain itu terdapat di TPS 42 Desa Langonsari Kecamatan Pameungpeuk dimana telah ditemukan pemilih yang memilih diluar domisilinya yakni Pemilih yang berasa dari Kelurahan Pelindung Hewan Kecamatan Astana Anyar Kota Bandung. Begitu Pula di TPS 11 Desa Langonsari Kecamatam Pameungpeuk terdapat tiga orang pemilih diluar Pameungpeuk yaitu 2 (dua) orang beralamat Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung dan 1 (satu) orang berasal dari Kecamatan Banjaran Kabupaten Bandung. Begitu Pula di TPS 20 Desa Langonsari Kecamatan Pameungpeuk terdapat 2 (dua) orang pemilih dari luar Kecamatan Pameungpeuk yang diperbolehkan memilih oleh petugas KPPS yang ternyata berdomisili di Kecamatan Cisata Pandeglang dan satu orang lagi berdomisili di Kecamatan Plered Purwakarta. Setelah dilakukan pengecekan terhadap pemilih tanpa Form A5 yang hasilnya pemilih berasal dari Kabupaten Majalengka dan Pandeglang masih tercatat sebagai DPT di daerah asalnya dan belum mengajukan perpindahan TPS dan membuat form A5. Sehingga hal ini melanggar ketentuan Pasal 349 ayat (1) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 9 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan suara dalam Pemilihan Umum sehingga merupakan suatu keadaan yang memiliki konsekuensi wajibnya dilakukan Pemungutan Suara Ulang sebagaimana Pasal 372 ayat 2 huruf (d) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Sedangkan dalam Putusan Nomor 12/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, terdapat pemilih diluar Kabupaten Pangandaran dimana beberapa pemilih yang berdomisili diluar dari TPS 03 Desa Pananjung Kecamatan Pangandaran, TPS 05 Desa Cikembulan Kecamatan Sidamulih, dan TPS 014 Desa Karangjaladir Kecamatan Parigi. Pemilih tersebut juga tidak membawa formulir A5 namun tetap dimasukan kedalam DPK sehingga melanggar ketentuan Pasal 372 ayat 2 huruf (d) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo

pasal 65 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Terakhir dalam Putusan Nomor 13/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, terdapat pemilih berjumlah 2 (dua) orang di TPS 03 Desa Maracang kecamatan Babakancikao yang memberikan suaranya menggunakan KTP-el asal Kabupaten Pamekasan, Jawa Timtur tanpa melampirkan formulir A5. Sehingga hal ini melanggar ketentuan Pasal 349 ayat (1) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 9 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan suara dalam Pemilihan Umum sehingga merupakan suatu keadaan yang memiliki konsekuensi wajibnya dilakukan Pemungutan Suara Ulang sebagaimana Pasal 372 ayat 2 huruf (d) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jo pasal 65 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara.

KPU Provinsi Jawa Barat melalui surat nomor 297/PL.02.6-SD/32/Prov/IV/2019 tanggal 22 April 2019 perihal Tanggapan Atas Rekomendasi Bawaslu tentang Pemungutan Suara Ulang Pemilu 2019. Pada pokoknya menerangkan ketentuan Pasal 372 ayat (2) huruf d Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 jo. Pasal 65 ayat (2) huruf d Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 bersifat Limitatif dan Kumulatif, Sehingga semua unsur harus terpenuhi. Apabila hanya terdapat sebagian atau beberapa unsur yang tidak terpenuhi, maka ketentuan Pasal a quo tidak dapat diberlakukan.

Sebagaimana diatur Pasal 372 ayat (2) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), bahwasanya : "Pemungutan suara di TPS wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas TPS terbukti terdapat keadaan sebagai berikut :

a. *Pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;*
b. *Petugas KPPS meminta Pemilih memberikan tanda khusus, menandatangni, atau menuliskan nama atau, alamat pada surat suara yang sudah digunakan;*
c. *Petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau*
d. *Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan."*

Untuk memahami frasa “pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan” harus melakukan metode penafsiran sistematis dengan merujuk Pasal 62 huruf (e) Undang-undang Pemilu bahwa: “KPPS bertugas menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama”. Juncto Pasal 378 ayat (1) Undang-undang Pemilu, yang menyatakan: “Dalam hal terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK dari TPS, saksi Peserta Pemilu tingkat kecamatan, saksi peserta pemilu di TPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, atau Pengawas TPS, maka PPK melakukan penghitungan suara ulang untuk TPS yang bersangkutan dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama”. Juncto Pasal 379 Undang-undang Pemilu, bahwa: ”Penghitungan suara ulang untuk TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 378 dilakukan dengan cara membuka kotak suara hanya dilakukan di PPK”.

Merujuk pada peraturan perundang-undangan di atas, Kotak Suara yang diserahkan PPS kepada PPK harus dalam keadaan tersegel. Pembukaan kotak suara di PPK hanya dibenarkan apabila terdapat penghitungan suara ulang untuk TPS yang terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK. Maka selain ketentuan tersebut merupakan tindakan yang dilakukan di luar tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bahwa ketentuan “Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan.” Perlu memahaminya berdasarkan penafsiran sistematis dengan merujuk Pasal 348 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan:

“Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi :

a. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan;
b. Pemilik kartu tanda penduduk etektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahani;
c. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan
d. Penduduk yang telah memiliki hak pilih.”

Juncto Pasal 349 ayat (1) Undang-undang Pemilu yang menyatakan bahwa, “Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan serta Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 348 ayat (1) huruf c dan huruf d diberlakukan ketentuan sebagai berikut: a. memilih di TPS yang ada di rukun tetangga/rukun warga sesuai dengan alamat yang tertera di kartu tanda penduduk elektronik; b. mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat; dan c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS setempat selesai.”

Bahwa berdasarkan penafsiran sistematis, frasa “Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik” yang tercantum dalam Pasal 372 ayat (2) huruf d Undang-undang Pemilu “harus diterapkan pula” kepada Pemilih Yang Memiliki KTP Elektronik Tapi Tidak Memilih Di TPS yang ada di RT/RW sesuai dengan alamat yang tercantum” pada KTP elektronik masing-masing.

Berdasarkan ketentuan di atas, walaupun pemilih tersebut memiliki KTP Elektronik tetapi digunakan tidak pada alamat yang tertera, maka KTP Elektronik tersebut tidak dapat digunakan untuk memilih atau dalam arti bahwa pemilih tersebut secara hukum dinyatakan tidak memiliki KTP elektronik yang dapat digunakan untuk memilih.

Selain itu, dalam Putusan Nomor 08/TM/PL/Adm/ Prov/13.00/V/2019, KPU memandang tidak perlu dilakukannya Pemungutan Suara Ulang (PSU) sebagaimana rekomendasi dari Bawaslu. Hal ini dikarenakan Bawaslu Kabupaten Bandung Barat tidak memberikan form B.2 dan form B.10 yang merupakan lampiran Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum. Dijelaskan bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, disebutkan bahwa hasil pengawasan yang terdapat dugaan pelanggaran Pemilu disampaikan dan diputuskan dalam Rapat Pleno Panwaslu Kecamatan sebagai temuan dugaan pelanggaran yang dituangkan dalam Formulir B.2 [202] . Sedangkan dalam Pasal 25 Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, terhadap dugaan pelanggaran Pemilu, dilakukan kajian dugaan pelanggaran Pemilu yang dituangkan dalam Formulir B.10 .[203]

---

[202] Pasal 4 ayat (2) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum

[203] Pasal 25 Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum

Berdasarkan keterangan KPU tersebut mengenai tidak diberikannya form B.2 dan B.10 yang merupakan lampiran Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Bawaslu Provinsi Jawa Barat mengatakan bahwa proses penanganan terhadap dugaan pelanggaran a quo dilakukan dengan mekanisme penyelesaian pelanggaran administratif cepat untuk melakukan koreksi terhadap hal-hal yang bersifat administratif prosedural sebagaimana diatur dalam ketentuan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018, mengingat waktu penyelenggaran PSU yang singkat (maksimal 10 hari setelah pemungutan suara), maka dibutuhkan speed trial (tidanakan cepat). Upaya perbaikan tersebut dapat dilakukan melalui rekomendasi PSU yang dituangkan berdasarkan hasil pengawasan, penelitian, dan pemeriksaan pengawas Pemilu. Sehingga meskipun tanpa adanya rekomendasi dari pengawas Pemilu, KPU berkewajiban untuk mengingatkan perbaikan atau koreksi administratif ketika terjadi kesalahan. Dengan demikian, secara prosedural hal yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Bandung Barat dalam menyampaikan rekomendasi PSU terhadap KPU Kabupaten Bandung Barat sesuai dengan prosedur.

Dengan dibacakannya Putusan Sidang Administratif Terbuka yang menyatakan bahwa KPU Kabupaten/Kota yang terdiri dari Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Bandung Barat, Kota Bandung, Kota Cimahi, Kabupaten Bandung, Kabupaten Pangandran, Kabupaten Purwakarta terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administratif Pemilu sehingga Bawaslu Provinsi Jawa Barat memberikan sanksi berupa teguran tertulis kepada KPU Kabupaten/Kota tersebut. Maka secara deklaratif Bawaslu Provinsi Jawa Barat berdasarkan kewenangananya menjatuhkan sanksi kepada pelaku pelanggaran adminiistratif Pemilu.

4. Kurangnya Kesadaran Masyarakat Terkait Prosedural Pemilu

Sebagaimana dalam putusan yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat, banyak ditemukannya pemilih yang berasal dari luar domisili dan tidak memiliki form A.5. Ketidaktahuan masyarakat terkait prosedur merupakan catatan penting bagi penyelenggara Pemilu. Tidak dimilikinya form A.5 bagi pemilih yang berada diluar domisili mengakibatkan timbulnya pelanggaran administratif pemilu yang berimplikasi pada proses penyelanggaran pemilu. Hal ini dikarenakan apabila pemilih tidak memiliki form A.5 maka masih tercatat sebagai DPT di daerah asalnya dan belum mengajukan perpindahan TPS. Pasal 348 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan: “Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di

TPS yang bersangkutan; b. pemilik kartu tanda penduduk etektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan;c. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan d. penduduk yang telah memiliki hak pilih[204] ."

Ketentuan bagi masyarakat yang memilih diluar wilayah domisili diatur dalam Pasal 349 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan bahwa: "Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan serta Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 348 ayat (1) huruf c dan huruf d, diberlakukan ketentuan sebagai berikut: a. memilih di TPS yang ada di rukun tetangga/rukun warga sesuai dengan alamat yang tertera di kartu tanda penduduk elektronik; b. mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat; dan c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS setempat selesai."

Dengan demikian, pemilih yang menggunakan hak pilihnya di TPS diluar domisilinya harus menyertakan form A.5 dan terdaftar sebagai DPTb (Daftar Pemilih Tambahan). Bagi masyarakat yang tidak memiliki form A.5 maka hanya dapat memilih TPS yang ada di rukun tetangga/rukun warga sesuai dengan alamat yang tertera di KTP-elektronik. diluar TPS domisilinya dan akan didaftarkan sebagai DPK (Daftar Pemilih Khusus) dengan mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat 1(satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS tersebut selesai. Namun kenyataannya, masih banyak masyarakat yang belum mengetahui ketentuan ini dan tetap memilih diluar DPT di daerah asalnya dan belum mengajukan perpindahan TPS sehingga melanggar ketentuan Pasal 372 ayat (2) huruf (d).

C. UPAYA BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI DALAM TINDAK LANJUT TEMUAN/LAPORAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM

Berdasarkan data yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan di beberapa Bawaslu Provinsi, merujuk pada kendala sebagaimana diuraikan di atas, maka Badan Pengawas Pemilhan Umum melakukan berbagai upaya dalam melakukan penanganan tindaklanjut temuan/laporan pelanggaran Pemilu, sebagaimana diuraikan berikut ini [205]:

---

[204] Pasal 348 ayat (1) Undang Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

[205] Berdasarkan hasil penelitian di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara, Bawalu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Banten, secara umum data yang diperoleh memiliki kesamaan pada masing-masing Bawaslu Provinsi

1. **Upaya Untuk Mengatasi Terbatasnya Sumber Daya Manusia**

Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu dalam mengatasi keterbatasan Sumber Daya Manusia ialah dengan menambah formasi aparatur kepengawasan. Penguatan sumber daya manusia baik secara struktur kelembagaan maupun kapasitas sumber daya manusia dalam proses pengawasan dan penindakan pelanggaran Pemilu.

Salah satu bentuk upaya yang dilakukan oleh Bawaslu dalam mengatasi keterbatasan SDM ialah dengan melakukan perekrutan pengawas pemilu dalam ruang lingkung Bawaslu. Berdasarkan Surat No 2217 /KP.01.01/SJ/06/2021, Bawaslu membuka formasi untuk CPNS 2021 sebanyak 334 orang untuk 8 jabatan. Hal ini tentu akan membantu mengatasi keterbatasan SDM bagi bawaslu dalam proses pengawasan.

Selain melakukan perekrutan, Bawaslu Provinsi juga melakukan kegiatan peningkatan kapasitas SDM pengawas termasuk di dalamnya jajaran sekretariat dengan dalam rangka optimalisasi penindakan pelanggaran demi terwujudnya penegakan hukum Pemilu yang berkeadilan. Baik dalam hal pengawasan, penanganan pelanggaran seperti kemampuan mengklarifikasi, penyelesaian sengketa hingga konsolidasi bersama stakeholder sebagai relasi kerja lembaga. Bawaslu Provinsi terus berupaya dengan memberikan rumusan gagasan dan ide perbaikan dalam perhelatan Pemilu 2024 nantinya dengan melaksanakan Rapat Koordinasi (Rakor) Divisi Hukum, dengan menyusun Daftar Inventarisir Masalah Pemilu[206] .

Bawaslu Provinsi di berbagai daerah juga selalu mendorong adanya peningkatan pemantauan Pemilu di wilayah provinsi masing-masing. Dengan banyak jumlah pemilih pada saat pemilihan umum di masing-masing daerah, maka diperlukan jaringan lembaga pemantau pemilu independen yang banyak. Untuk saat ini lembaga pemantau pemilu yang terakreditasi di tingkat provinsi tentunya masih relatif terbatas, padahal idealnya jumlah lembaga pemantau pemilu di setiap provinsi harus sesuai dengan asumsi satu kota/kabupaten yang didampingi oleh setiap lembaga pemantau.

Keberadaan lembaga pemantau pemilu ini penting dalam mengatasi keterbatasan sumber daya manusia dalam bawaslu serta merupakan salah satu instrumen penting dalam proses pengawasan dimana melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengawasan Pemilu. Dengan banyaknya pelanggaran pemilu dan rendahnya kesadaran masyarakat akan pelanggaran pemilu terutama politik uang masih tinggi sehingga keberadaaan lembaga pemantau bisa meminimalisir masalah tersebut. Kendati demikian, Bawaslu

---

[206] https://jabar.bawaslu.go.id/berita-bawaslu-provinsi-jawa-barat-rumuskan-saran-modifikasi-regulasi.html diakses pada 7 Juli 2021 15:30

Provinsi terus melakukan pemantauan semaksimal mungkin dengan lembaga-lembaga pemantau Pemilu lainnya dan mendorong akreditas lembaga Pemantau Pemilu lainnya dalam menyikapi Pemilihan Umum 2024 nantinya .[207]

2. Upaya Mengatasi Banyaknya Jumlah Kotak Suara

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pelaksanaan Pemilu 2019 menyisakan beberapa catatan penting. Salah satunya ialah terkait banyaknya jumlah surat suara. Banyaknya jumlah surat suara yakni 5 surat suara berimplikasi dengan banyaknya jumlah kotak suara yang harus diawasi oleh pengawas pemilu khususnya Bawaslu Provinsi Jawa Barat dan jajaran dibawahnya. Bawaslu Provinsi Jawa Barat memberikan beberapa saran modifikasi regulasi terhadap pelaksanaan Pemilu 2024. Namun sebagaimana diketahui, penetapan ketentuan Pemilu ini tetap berada di tangan legislator yakni DPR apakah mereka akan merevisi Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu atau tidak. Kendati demikian, Bawaslu menerima baik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU- XVII/2019 mengenai desain sistem enam model Pemilihan Umum Serentak untuk Pemilu pada tahun 2024 yang diajukan oleh Perludem.

Mengacu pada Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, MK memberikan enam varian model sistem pemilu serentak. Dalam enam varian tersebut, terdapat penegasan bahwa pemilihan umum serentak untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD adalah sebuah keniscayaan, dan tetap harus dijaga. Pemilihan Presiden, DPR, dan DPD haruslah dilakukan secara serentak dikarenakan itulah syarat pemilihan umum yang konstitusional. Adapun enam varian model sistem pemilu serentak tersebut ialah:

1) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/WakilPresiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/WakilPresiden;dan beberapawaktusetelahnya dilaksanakan

[207] https://jabar.bawaslu.go.id/berita-bawaslu-dorong-peningkatan-pemantau-pemilu-di-jawa-barat.html diakses pada 9 Juli 2021 13:35

Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;

6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden;

Diantara enam model tersebut, pada poin nomor 4 merupakan model penyelenggaran pemilu yang dimohonkan oleh Perludem dalam pokok petitumnya. Dari varian nomor 4 tersebut, bisa dikatakan model nomor 4 merupakan model pemilu serentak yang dapat dikatakan lebih baik dilakukan pada saat pemilu mendatang. Melihat banyak problematika pada pemilu 2019 khususnya dalam segi kendala internal ialah kesulitan pada pihak penyelenggara pemilu yang harus mengecek 5 surat suara.

Bawaslu juga senada dengan hal ini dikarenakan merujuk pada evaluasi Pemilu Serentak 2019 terdapat beban tugas berat yang luar biasa bagi Penyelenggara Pemilu terkhusus Pengawas Pemilu. Terdapat 30 Orang Pengawas Pemilu meninggal dunia pada penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi Jawa Barat. Mekanisme rekapitulasi dan penghitungan suara Pemilu dengan 5 Kotak Suara berpengaruh pada kurangnya ketelitian para Penyelenggara Pemilu. Terdapat 42 pelanggaran administratif pemilu berupa kesalahan penulisan perolehan suara maupun adanya dugaan pengurangan atau penambahan suara akibat disengaja/kelalaian di Bawaslu Provinsi. Serta terdapat Polarisasi di Masyarakat serta visi, misi dan program calon-calon anggota DPRD tidak tersalurkan secara maksimal karena tertutup oleh isu-isu nasional .[208]

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka terdapat peluang terlaksananya Pemilu dipisahkan menjadi Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal/Daerah, dengan demikian beban kerja penyelenggara pemilu lebih rasionable sehingga dalam melaksanakan tugasnya akan lebih fokus dan teliti sehingga terhindar dari kesalahan dalam rekapitulasi dan penghitungan suara Pemilu. Selain itu, proses pengawasan Pemilu dan Penegakan Hukum Pemilu dapat lebih terfokuskan serta efektif dan efisien. Keserentakan Pemilu lokal akan membangun/menguatkan keselarasan dan konsolidasi pemerintahan daerah. Penguatan hubungan pusat-daerah, dan masih ada waktu bagi pemilih

[208] Hal ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulteng, Bawaslu Provinsi Sultra, dan Bawaslu Banten

untuk melakukan evaluasi bagi partai politik maupun kontestan pemilu dalam waktu yang dekat (sekita 3 – 2 tahun).

3. Upaya Untuk Mengatasi Perbedaan Penafsiran Hukum antara Bawaslu dengan KPU

Secara umum pelanggaran administratif Pemilu berdasarkan Pasal 460 ayat (1) Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dinyatakan merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Mengacu pada pemahaman tersebut, maka dimensi pengaturan terkait administratif Pemilu sangatlah luas dan spesifik. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari Negara Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis yang dalam menyelenggarakan pemilihan umum harus senantiasa dilandasi prinsip kepastian hukum.

Secara sederhana dipahami bahwa kepastian hukum dalam regulasi Pemilihan Umum harus dirumuskan sejelas dan sepasti mungkin, mulai dari predikbilitas hingga penerimaan atau dari kepastian rumusan (formal) hingga kepastian substansi. Sesuai dengan kaidah lex stricta dan lex certa. Namun dalam praktiknya, justru pengaturan yang rigid dan pasti/spesifik dalam pengaturan Pemilu membuka ruang terjadinya banyak pelanggaran administratif. Beberapa penyebab-penyebab munculnya pelangaran administratif Pemilu antara lain:

1) Mengutamakan Keadilan Substantif dengan Mengesampingkan Keadilan Prosedural
2) Kelalaian atau Kesalahan Subjek Hukum
3) Perbedaan Penafsiran Regulasi.
4) Kerusakan Logistik Pemilu

Hal yang berkaitan dengan administratif terkhusus dalam hak memilih sangatlah penting dan perlu dijaga akuntabilitasnya, sehingga segala peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak memilihnya harus ditutupi sedemikian rupa sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengabaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil.

Berdasarkan pemikiran di atas, Bawaslu berpandangan bahwa Keadilan substantif dan keadilan prosedural keduanya berkelindan, tidak bisa dipilah prioritas pemenuhannya dalam upaya pemenuhan keadilan Pemilu. Keadilan substantif dalam Pemilu tidak mungkin tegak atau bisa diraih, tanpa sebelumnya menegakkan keadilan prosedural. Sebagaimana yang diketahui,

KPU dan Bawaslu mengalami perbedaan penafsiran terkait Pasal 372 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengakibatkan tidak terlaksananya Rekomendasi PSU oleh Bawaslu Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU- XVII/2019, diketahui bahwasanya prosedur administratif tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak konstitusional warga negara untuk memilih (right to vote) dalam pemilihan umum. Namun, berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang undang dengan maksud semata- mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis" .* [209]

Selain itu, dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat pertimbangan hukum yang menekankan pentingnya akuntabilitas pemilih DPK serta tercantum dalam amar putusan diktum ke 2 (dua) . Dengan demikian, akuntabilitias setiap pemilih yang memberikan suara dalam pemilu tetap harus dijaga. Sehingga segala peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak memilihnya harus ditutupi sedemikian rupa sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengapaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya pemilu yang jujur dan adil.

Bawaslu terus berupaya dalam mengatasi penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dimana pengaturan mengenai dimensi adminitrasi Pemilu demi terwujudnya kepastian hukum harus diatur secara jelas dan terperinci, sehingga segala ketentuan administratif harus dilakukan harmonisasi norma untuk menghindari ketidak-jelasan, kekosongan dan bertentangannya antar norma. Diperlukannya suatu penegasan bahwa rekomendasi merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan serta mengikat secara moral dan hukum (morally and legal binding). Sehingga dalam hal rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan/atau tidak diindahkan maka harus dimintai pertanggungjawaban hukum yang lebih tegas dan memberikan efek jera bagi penyelenggara pemilu yang tidak melaksanakan Putusan. Maka dari itu Bawaslu terus aktif memberikan saran modifikasi terkait regulasi agar terciptanya harmonisasi peraturan antara KPU dengan Bawaslu.

---

[209] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019

4. Upaya Untuk Mengatasi Kurangnya Kesadaran Masyarakat Terkait Prosedural Pemilu

Bawaslu Provinsi memiliki beberapa tupoksi selain sebagai pengawas dan penindak, Bawaslu juga bertugas melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu. Bentuk upaya nyata dari pelaksanaan tugas tersebut adalah dengan memberikan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat terkait penyelenggaraan Pemilu, pengawasan terhadap peleksanaan pemilu, maupun pemahaman tentang penindakan terhadap pelanggaran pemilu.

Dalam rangka menjalankan tupoksi tersebut, Bawaslu di masing-masing provinsi terus secara konsisten melaksanakan Sekolah Kader Pengawas Partisipatif (SKPP). Mengutip perkataan Lolly Suhenty, Kordiv Humas Hubal Bawaslu Jawa Barat, pelaksanaan SKPP memiliki beberapa target pelaksanaan. Pertama target jangka pendek yakni peserta SKPP diupayakan mampu menjadi pengawas pemilu partisipatif dan penggerak masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan pemilu. Adapun terkait jangka panjangnya ialah SKPP dharapakan menjadi model pengawasan pemilu partisipatif yang dapat dilaksanakan pada pemilu-pemilu selanjutnya.

Suksenya keberlangsungan SKPP menjadi bagian penting dalam rangka membangun konsolidasi masyarakat untuk mengawasi pemilu. Selain SKPP, ada Saka Adhyasta Pemilu sebagai bentuk Bawaslu mengajak aktif partisipasi masyarakat. Satuan Karya Pramuka Adhyasta Pemilu disingkat Saka Adhyasta Pemilu adalah satuan karya Pramuka yang merupakan wadah kegiatan keadhyastaan (pengawalan) Pemilu untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan praktis dalam bidang pencegahan dan pengawasan pemilu guna menumbuhkan kesadaran berperan serta dalam pengawasan.

Selain itu, Bawalu Provinsi juga tentunya harus menegaskan komitmen untuk mensukseskan penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024, tentunya dengan menyiapkan berbagai persiapan, salah satunya adalah terkait denganregulasi yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa Pemilu, terus meningkatkan penguatan kelembagaan, baik dari aspek komisioner maupun pejabat struktural lainnya, peningkatan Sumber Daya manusia para penyelenggara Pemilu, penguatan dukungan anggaran, dan sosialisai kepada seluruh stackeholder. Hal ini dilakukan tentunya sebagai bentuk tanggung jawab dalam rangka mewujudkanpenyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berintegritas berdasarkan asas-asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu dikatakan berjalan dengan transparan dan adil, dapat dilihat apabila proses penyelesaian sengketa pemilu berjalan dengan baik dan lancar serta pihak yang bersengketa merasakan telah memperoleh keadilan oleh lembaga penegak hukum

penyelesaian sengketa pemilu. Proses ini diharapkan menjadi suatu mekanisme untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak warga negara dan ikut menentukan apakah suatu pemilu sudah sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi dan benar-benar merupakan cerminan dari kehendak warganya. Oleh karena itu, agar pemilu dinilai sebagai pemilu yang kredibel dan berintegritas, pemilih dan kontestan pemilu harus memiliki akses terhadap proses atau mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang independen, adil, dan mudah diakses, serta efektif untuk dilaksanakan .[210]

[210] The Carter Centre, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia,* Atlanta; The Carter Centre, 2009, hlm. 39

Keterangan:
Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) antara Tim Peneliti dengan Tim Komisioner Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Jawa Barat.

PENANGANAN TINDAK LANJUT TEMUAN DAN LAPORAN DUGAAN PELANGGARAN PEMILU OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

BAB 5: PENUTUP

BAB 5

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi dilakukan dengan dua tata cara, yaitu penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu melalui sidang terbuka yang dilaksanakan oleh majelis pemeriksa dan penyelesaian pelanggaran adaministratif Pemilu melalui acara cepat. Hal ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang secara spesifik tentunya mengacu pada Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia yang terdiri dari Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu, Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, serta Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.
2. Kendala yang dihadapi oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi dalam menangani tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu diantaranya adalah adanya perbedaan penafsiran hukum terkait bentuk pelanggaran administratif Pemilu, terbatasnya sumber daya manusia di lembaga Bawaslu yang melakukan proses pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu, sementara wilayah pelaksanaan pemilu relatif sangat luas, masih kurang optimalnya kesadaran masyarakat terkait prosedural penanganan pelanggaran Pemilu, serta banyaknya jumlah kotak suara dalam proses pengawasan juga membuat beberapa kesalahan prosedural terjadi pada tahapan pemungutan suara yang membuat terjadinya pelanggaran administratif dalam proses penyelenggaraan Pemilu.
3. Adapun upaya yang dilakukan oleh Bawaslu untuk mengatasi kendala dalam penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu

diantaranya adalah, dalam hal penguatan kelembagaan, upaya BAWASLU melakukan optimalisasi Sumber Daya Manusia dengan melakukan rekruitmen dan peningkatan kapasitas SDM, baik melalui penambahan staf sesuai dengan Formasi CPNS sesuai dengan yang ditentukan oleh BAWASLU RI, maupun rekruitmen secara internal sesuai dengan kebutuhan masing-masing Bawaslu Provinsi. Selain itu, tentunya juga dengan memberikan masukan terkait regulasi dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu, dimana perlu dilakukannya harmonisasi norma sehingga tidak terjadinya perbedaan penafsiran hukum antara KPU dengan Bawaslu. Selain itu juga terus berupaya memberikan pendidikan dan sosialiasi kepada masyarakat melalui pelaksanaan Sekolah Kader Pengawasan Partisipatif agar masyarakat memahami pengaturan dan mekanisme pengawasan penyelenggaran pemilu, serta berperan aktif mengawasi pelaksanaan Pemilu.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka bebrapa saran yang dapat diusulkan adalah sebagai berikut :

1. Perlu adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan antara KPU dengan Bawaslu, khususnya yang diatur dalam Peraturan Bawaslu maupun Peraturan KPU terkait dengan penyelenggaraan pemilu, maupun proses penangan pelanggaran Pemilu.
2. Peningkatan peran kelembagaan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum, khususnya yang terkait dengan penyelesaian terhadap dugaan temuan/laporan pelanggaran Pemilu.
3. Perlu adanya revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu terkait pemilu serentak oleh DPR selaku legislator. Merujuk pada evaluasi Pemilu Serentak 2019 terdapat beban tugas berat yang luar biasa bagi Penyelenggara Pemilu, khususnya bagi Badan Pengawas Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005)

Abdullah Dahlan, dkk, *Efektivitas Penegakan Hukum Pemilu,* Bawaslu Jawa Barat, Bandung, 2020

Andrew Reynolds, et.al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2005

Arbi Sanit, *partai Politik; Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi,* Rajawali, Jakarta, 1984

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985

Azumardy Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005

Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II.* Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994

Bagir Manan, *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat* (kumpulan makalah), Bandung, 1995.

Bambang Poernomo, *Dalam Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002

Bawaslu RI, Indeks Kerawanan Pemilu 2019, Jakarta: Bawaslu, 2018

Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi?,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

C.F Strong *Modern Political Constitutions, The English Language Book Society and Sidwick & Jakson Limited,* 1966.

Darmodihardjo Daji, *Suatu Tinjauan Filosofis, Historis, Yudiris Konstitusional* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995)

Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem. 2007

Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994

Eep Saefulloh Fatah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000

Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, IDEA Publishing, Bandung, 2007

Frank McLoughlin, *Prioritizing Justice Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition*. Stockholm: International IDEA, 2016

Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis,*Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi. AS Penghambat Demokrasi* Biagraf Publishing, Yogyakarta, 2000

H.A Prayitno dan Trubus. (2004). *Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta. Universitas Trisakti

Hans Kelsen, *General Theory of Low State,* Ney York Russell & Russell, 1973.

Hererwyn Jefler Hielsa Malonda, *Green Constitution Masa Depan Pemilu Indonesia,* Penerbit Anom Pustaka, Yogyakarta, 2020

Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984)

Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013

Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dalam Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara,* Alumni, Bandung

Jimly Ashshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionmalisme Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)

Jimly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

Joko J. Prihatmoko dan Moesafa, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008)

Joseph Raz, *The Concept of A Legal System : An Introduction to the theory of Legal System,* London: The Clarendon Press, 1980

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Negara Demokrasi Konstitusional; Praktek dan Pengalaman di 21 Negara,* Sekretratiat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2012

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Eresco, Bandung, 1987

Kuntana Magnar dan H. Mashudi, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara,* suntingan dari tulisan Bagir Manan, Mandar Maju, Bandung, 1995

Leo Suryadinata, *Election And Politic In Indonesia*, (Singapura: Intitute Of Sountheas Asian Studies, 1999)

M. Ali Safaat, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005

Mahkamah Konstitusi Republik indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010

Malik Haramain, *Gusdur, Militer, dan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2004)

Merloe, Patrick, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil.* Jakarta: Dinas Penerangan, 1994

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Bandung, 2001

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan,* Alumni, Bandung, 2013

Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1980)

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegak Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010)

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010

Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara.* Jakarta. Sinar Bakti

Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka* (1932) dalam kumpulan karangan, jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976

Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Ghalia Indonesia, cetakan ke-6, Jakarta, 1982

Nimatul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi,* UII Press, Yogyakarta, 2007

Nurhidayat Sardini, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, Election-MDP, Jakarta,2009

Oliver Joseph & Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, Stockholm:International IDEA, 2019

Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011

Ratna Dewi Pettalolo, *Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Bawaslu, 2019

Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945,* Sekretariat Negara, Jakarta, 1995.

Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta, cet II, 1995.

Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004)

Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif),*(Jakarta: Rajawali Press, 2009)

Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (Sebuah Potret Pasang Surut)*, (Jakarta: Rajawali, 1983)

Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif,* Kompas, Jakarta, 2013

Siti Waridah dkk, *Sejarah Nasinonal dan Umum*, (Yogyakarta: Bumi Aksara, 2003)

Soehino, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1993

Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara,* Alumni Bandung, 1992

The Carter Centre, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia,* Atlanta; The Carter Centre, 2009

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2011

Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2006)

Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara,* Refika Aditama, Bandung, 2020

Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokus Media, 2018

Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak,* Rajawali Press, Depok, 2019

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana*, Bandung: Refika Aditama, 2003

B. Perarturan Perundang-undangan

Peaturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung

Peraturan Bawaslu RI Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Peraturan Bawaslu RI Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu

Peraturan Bawaslu RI Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

C. Artikel/Makalah/Tesis/Disertasi

A. Sudiharto Djiwandono, *Pemilihan Umum dan Pendidikan Politik*, Jurnal Analisa, CSIS, (Jakarta, No. 3 Maret 1983)

Indra Hendrawan, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK No. 97/PUNDANG-UNDANG-XI.2013,* (Jakarta: Jurnal Rechtsvinding Vol.4 No.1 Tahun 2015)

Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan*, Jurnal: KhazanahHukum, 2020

Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat*, Jurnal Bawaslu Vo. 2 Edisi I, Jakarta, 2016

Jimly Ashshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi,* Jurnal Konstitusi, Vol. 3 Nomor 4, Desember 2006

Marojahan JS Panjaitan, *Pendindakan Pelanggaran Untuk Menegakkan Keadilan Pemilu,*makalah disampaikan pada Seminar Kewenangan Bawaslu, Electoral Fraud, dan Keadilan Pemilu, Bandung, 16 Desember 2019

Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial,* Jurnal Rechts Vinding; Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 3 No. 1, 2014, https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/54/48

D. Sumber Lainnya

Bawaslu RI, "Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019", https://www.bawaslu.go.id/id/hasilpengawasan-Pemilu/update-data-pelanggaran-Pemilu-tahun-2019-4-november-2019, Diakses 16 Oktober 2021, jam 14.35 WIB

http://kalsel.bawaslu.go.id/elibrary/penegakan-hukum-pemilu-dan-tekhnik-pencegahan/ diakses pada 27 juli 2021 jam 09:23

http://liechtenstein.unhamzah.web.id/ind/2833-2720/Demokrasi Langsung.html (diakses 20 Juni 2021).

http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/Undang-Undang/UU _2011_15_Penyelenggaraan_Pemilu,pdf (diakses 15 Juli 2021).

http://www.hanscream.co.vu/2014/04/makalah-demokrasi-dan-partisipasi (diakses 20 Juni 2021).

http://www.kompasiana.com/rohlimohamad/hak-pilih-warga-negara-sebagai-sarana-pelaksanaan-kedaulatan-rakyat-dalam-pemilu_55108d62813311583bbc6694 (diakses 20 Juni 2021).
http://www.siswamaster.com/2015/11/pengertian-dan-macam-demokrasi.html/ (diakses 20 Juni 2021).
https://asalinedress.blogspot.co.id/2015/05/model-model-demokrasi.html/ (diakses 15 Juni 2021).
https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia (diakses 5 Juni 2021).
https://jabar.bawaslu.go.id/berita-11-pengawas-di-jawa-barat-gugur-saat-bertugas-pada-pemilu-2019.html diakses pada tanggal 8 Juli 2021 21:30.
https://jabar.bawaslu.go.id/berita-bawaslu-dorong-peningkatan-pemantau-pemilu-di-jawa-barat.html diakses pada 9 Juli 2021 13:35
https://jabar.bawaslu.go.id/berita-bawaslu-provinsi-jawa-barat-rumuskan-saran-modifikasi-regulasi.html diakses pada 7 Juli 2021 15:30
https://tirto.id/bawaslu-catat-ada-16043-laporan-dan-temuan-pelanggaran-pemilu-d85S
https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/uu_february_2013.pdf (diakses 27 Juli 2021).

RIWAYAT HIDUP PENULIS

Dr. Utang Rosidin, S.H, M.H

Penulis lahir di Garut pada tanggal 5 Februari 1979 adalah anak Keempat dari Pasangan Bpk Didin (Alm.) dan Ibu Hj. Ebot Tadjrimi. Menempuh studi mulai dari Sekolah Dasar SDN Cisitu Wanaraja Garut (Lulus tahun 1992), MTS Persis Sukarendah Garut (Lulus 1996), MA Persis Bentar Garut (Lulus 1999), Program sarjana pada Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung (Lulus 2003), Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Padadjaran (lulus 2008), dan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran (Lulus 2014).

Bekerja sebagai Dosen pengampu mata kuliah Hukum Tata Negara pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung (2004-sekarang), Pengajar pada Sekolah Tinggi Ilmu Sosial Ilmu Politik (STISIP) Syamsul 'Ulum Sukabumi (2004-2009), Pengajar pada Sekolah Tinggi Agama Islam Persatuan Islam Garut (2007-2013), Pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Univ. Islam Syekh Yusuf Tangerang (2010-2016), Pengajar pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Univ.Islam Nusantara (2011 sd 2018), Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Pertiba Pangkalpinang Bangka Belitung (2008 sd Sekarang), Pengajar pada Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung (2011 sd Sekarang), Pengajar pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Terbuka (2015 sd Sekarang).

Aktif di Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI) Orwil Jawa Barat sejak tahun 2013, Majelis Wilayah KAHMI Jawa Barat sejak tahun 2019, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) sejak tahun 2010, Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK) sejak tahun 2012, Asosiasi Ketua Program Studi Ilmu Hukum (APPSIH) PTKIN sejak tahun 2015, dan Asosiasi Dosen Perbandingan Hukum Indonesia (ADPHI) sejak tahun 2016.

Beberapa Karya Buku yang telah diterbitkan diantaranya adalah, Pengantar Hukum Indonesia (2010), Otonomi Daerah dan Desentralisasi (2010), Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (2016), Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah (2014), Retribusi IMTA dalam Meningkatkan Pendapatan Daerah (2016), Agama Sebagai Haluan Bernegara (2017), Penetapan Status Daerah Khusus, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (2018), Integrasi Keilmuan pada Kurikulum Program Studi Ilmu Hukum di Lingkungan Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri (2019),

Pemberdayaan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah (2019), dan yang lainnya.

Dr. H. Uu Nurul Huda, S.Ag., S.H., M.H.

Penulis lahir di Kuningan, 19 November 1975, adalah Dosen Tetap Fakultas Syariah dan Hukum, dan Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung yang merangkap dengan tugas tambahan sebagai Ketua Prodi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UIN Bandung. Selain sebagai Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, pernah aktif berorganisasi di HMI, KNPI Jabar, ICMI Jabar, KAHMI Jabar, Basyarnas-MUI Pusat, dan Organisasi Keagamaan lainnya. Selain itu, aktif juga di beberapa organisasi Asosiasi Pengajar Hukum acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK) dan Asosiasi Pengajar HTN-HAN (APHTN-HAN). Di samping itu, dalam kiprahnya, pernah menjadi Anggota KPU Kabupaten Kuningan Jawa Barat, tahun 2003-2006, dan menjadi Tim Seleksi KPU Kabupaten/Kota di Jawa Barat, tahun 2018.

Meraih gelar sarjana dari Fakultas Syariah IAIN Sunan Gunung Djati Bandung (2000), dan Fakultas Hukum UNINUS Bandung (2011). Memperoleh gelar master hukum dari Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung (2004), dan menyelesaikan program doktoral di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 24 Juli 2016. Disertasinya berjudul “Pola Hubungan Kewenangan KPK dengan POLRI dan Kejaksaan dalam Penegakan Hukum Pemberantasan Korupsi Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.

Selain pembelajaran formalnya, ia juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, seperti Human Rights, Penyelenggara AUSAID dan Fakultas Hukum Unpad, 5 Hari (40 Jam Mata Diklat) tahun 2001; Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Tenaga Dosen, Penyelenggara Balai Diklat Keagamaan Bandung, 10 Hari (100 Jam Mata Diklat), Tahun 2007; Pendidikan dan Latihan (Diklat) Penelitian, Balai Diklat Keagamaan Bandung (3 Hari), Tahun 2008; Pendidikan dan Latihan (Diklat) Analisa Anggaran, Penyelenggara Pattiro – Asia Foundation (3 hari), Tahun 2009; Sertifikasi Pembimbing Manasik Haji, 9 Hari (100 Jam Mata Diklat), Penyelenggara Kementrian Agama RI dan UIN Sunan Gunung Djati, 2016; Bimbingan Teknis Hukum Acara Pengujian Undang-Undang (MK RI dan APHAMK, Virtual, 100 jam (3 hari), Tahun 2021.

Aktif menjadi konsultan hukum dan politik serta menjadi peserta pada seminar, FGD Workhsop tentang Hukum, Demokrasi, dan Kepemiluan baik local, regional, nasional dan internasional. Di samping itu, rutin menjadi pembicara pada berbagai seminar mengenai kepemiluan diselenggarakan oleh KPU dan Bawaslu, baik KPU/Bawaslu Provinsi Jawa Barat, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota di Jawa Barat, di antaranya: Kota Bandung, Kota

Cimahi, Kota Sukabumi, Kota Depok, Kota Bekasi, Kab. Bekasi, Kab. Karawang, Kab. Sukabumi, Kab. Bandung Barat. Kab. Purwakarta, Kab. Indramayu, Kab. Kuningan, Kab. Sumedang, Kab. Cianjur, dan Kab. Pangandaran.

Aktif juga melakukan penelitian, di antaranya: Kedudukan, Fungsi, Wewenang dan Urgensi Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja di Lingkungan Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-undangan (2014); Pelaksanaan OTDA dan Tata Ruang Kabupaten Pangandaran Sebagai DOB Dihubungkan Dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Dan UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (2015); Penataan Lembaga Negara Penunjang Dan Hubungan Kewenangannya Dengan Lembaga Negara Lain Dalam Kerangka Sistem Ketatanegaraan Indonesia (2016); Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Perda Retribusi Melalui Judicial Review dan Exekutive Review dan Implikasinya Terhadap Keuangan Daerah Kabupaten/ Kota di Indonesia (2019); Problematika Pelaksanaan Pemilu 2019 (Analisis atas UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu) (2021). Aktif juga menulis artikel ilmiah yang dimuat di berbagaiJurnal, di antaranya: Dewan Perwakilan Derah (Dpd) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (2009, Jurnal Varia Hukum); Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (2013, Junal Hukum Dan Peradilan); Kedudukan Dan Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Dalam Mewujudkan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka (2016, Prosiding MPR-RI); Penyuluhan Hukum Bagi Calon Kader Motekar Dalam Penanganan Dan Pendampingan Korban KDRT Di Desa Balokang Kecamatan Banjar Kota Banjar (2018, Al Khidmat); Model Wisata Halal Berbasis Komunitas (2019, Al Khidmat); The Position And Authority of The Election Supervisory Board in Indonesia Constitutional System (2019, Unifikasi Hukum); Dimensi Pemilu Dalam Sistem Distrik Dan Proporsional (2020, Jurnal Khazanah Multidisiplin); Kewenangan Desa Dalam Penataan Ruang Berdasarkan Undang-Undang Desa (2020, Adliya); Pelaksanaan Penyelesaian Hak Atas Tanah Ex Eigendom Verponding 2044 Di Desa Nagrak Kecamatan Ciater Kabupaten Subang (2020, Adliya); Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 Menurut Tinjauan Hukum Tata Negara Darurat (2020, Digital Library, Perpust. UIN Bandung); The Effect of Cancellation of Regional Regulations on Retribution Toward Regional Financial Regency In West Java (2020, De Jure (Jurnal Hukum dan Syariah); Politik Hukum Pembentukan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual Perspektif Hukum Islam (2021, Adliya); Urgensi Keberadaan Lembaga Pemantau Pemilihan Sebagai Pengawal Suara Kolom Kosong (2021, Adliya); Politik Hukum Pembentukan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual Perspektif Hukum Islam (2021, Asy-Syari'ah). Sedangkan buku-buku yang

pernah ditebitkan, di antaranya: DPD Di Persimpangan Jalan (BatikPress, Bandung, 2010); Ilmu Perundang-undangan (Gunung Djati Press, Bandung, 2015); Hukum Pemilu (Gunung Djat; Press, Bandung, 2016); Hukum Parpol dan Pemilu (Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2018); Hukum Lembaga Negara (Refika Aditama, Bandung, 2020).

Dr. H. Burhanuddin, S.Ag., M.H.

Penulis lahir di Majalengka, 28 September 1978 adalah Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung yang merangkap Dosen dengan tugas tambahan sebagai Ketua Jurusan Hukum Keluarga (Ahwal Syakhsiyyah). Selain sebagai Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung aktif berorganisasi di HMI, KNPI dan Organisasi Keagamaan. Selain itu, aktif juga di beberapa lembaga sebagai Inisiator dan Senior Advisor, pada Biro Konsultasi dan Layanan Hukum Keluarga dan Lembaga Advokasi Syariah MA dan BKBH MK. Aktif juga sebagai peneliti hukum khususnya dibidang perdata agama untuk beberapa kegiatan pada Australia Indonesia Partnership for Justice (AIPJ/AIPJ2), Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).

Meraih gelar sarjana dari Fakultas Syariah IAIN Sunan Gunung Djati Bandung. Memperoleh gelar master hukum dari Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, dan menyelesaikan program doktoral di Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Bandung, pada 22 Juli 2021. Disertasinya yang berjudul "Akses Keadilan Perempuan Dan Anak Melalui Bantuan Hukum Di Pengadilan Agama Dihubungkan Dengan Hak Asasi Manusia (Access To Justice Of Women And Children Through Legal Aid In Religious Court Connected To Human Rights)" mengelaborasi model bantuan hukum yang relevan untuk akses keadilan bagi perempuan dan anak.

Selain pembelajaran formalnya, ia juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, seperti Legislative Drafting, Penyelenggara University of San Francisco School of Law Indonesia Program dan Fakultas Hukum Unpad, 5 Hari (40 Jam Mata Diklat). Tahun 2003. Advanced Short Course In Human Rights, Penyelenggara Human Rights Community (PAHAM Unpad) – Raoul Wallenberg Institute (RWI) Swedish International Development Agency, Tahun 2004. Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Tenaga Dosen, Penyelenggara Balai Diklat Keagamaan Bandung, 10 Hari (100 Jam Mata Diklat), Tahun 2007. Pendidikan dan Latihan (Diklat) Penelitian, Balai Diklat Keagamaan Bandung (3 Hari), Tahun 2008. Pendidikan dan Latihan (Diklat) Analisa Anggaran, Penyelenggara Pattiro – Asia Foundation (3 hari), Tahun 2009. Sertifikasi Pembimbing Manasik Haji, 9 Hari (100 Jam Mata Diklat),

Penyelenggara Kementrian Agama RI dan UIN Sunan Gunung Djati bekerjasama dengan FKKBIH Jawa Barat, Tahun 2017

Aktif menjadi pembicara dan peserta aktif di berbagai forum seminar dan lokakarya juga menulis beberapa makalah, jurnal dan penelitian antara lain: Pemilukada Suatu Model Demokrasi Lokal (Analisis Atas Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sukabumi Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah) (Laporan Penelitian Tahun 2010), KPU Kabupaten Sukabumi; Analisis Putusan Hakim; Bidang Perdata Agama (Laporan Penelitian tahun 2013), Komisi Yudisial Republik Indonesia; Hukum Hak Asasi Manusia (Buku Daras) Lembaga Penelitian UIN Bandung Tahun 2013; Perkembangan Pemikiran Hak Asasi Manusia (Makalah, Proceeding), Internasional Seminar on Islamic Law and Human Rights. Fakultas syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, di Puri Khatulistiwa Hotel Sumedang Tahun 2013; Disparitas Putusan Hakim (Publikasi Penelitian Putusan Hakim Tahun 2013, Komisi Yudisial), JPIP-USAID ISBN 978-602-706-820-9 Tahun 2014; Model Pengembangan Klinik Bantuan Hukum Universitas (Studi Perbandingan Klinik Hukum Fakultas Syari'ah Dan Hukum Uin Sunan Gunung Djati Bandung Indonesia Dengan Family Law Assistance Program Faculty Of Law Monash University Melbourne Australia, Lembaga Penelitian dan Penerbitan LP2M UIN Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2016; Penguatan Hukum Keluarga Yang Akomodatif Hak Anak (Studi Kasus Terhadap Sensitivitas Hakim Pengadilan Agama Di Jawa Barat), Lembaga Penelitian dan Penerbitan LP2M UIN Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2017; Legal Identity; Membangun Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Pentingnya Pengesahan Perkawinan, Lembaga Penelitian dan Penerbitan LP2M UIN Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2018; Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Di Pengadilan Agama Cimahi Tahun 2016, Jurnal Asy-Syari'ah, Vol 20 Nomor 2 Tahun 2018; Penguatan Peran Klinik Bantuan Hukum Universitas Dalam Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Dan Anak Di Indonesia, Lembaga Penelitian dan Penerbitan LP2M UIN Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2019; The Opportunities and Challenges of Student Paralegal within the University Legal Clinic at PTKIN, Jurnal Al-Adalah Vol 19 Nomor 2 Tahun 2019; dan Penelitian Format Putusan Pengadilan Indonesia;Studi Empat Lingkungan Peradilan di bawah Mahkamah Agung, Badan Penerbit FHUI Tahun 2020.