

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Atas dasar Undang-undang dasar 1945, Indonesia mempunyai sistem kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif bahkan menurut Prof. Prayudi Atmosudirdjo, kekuasaan yang ada di Indonesia didistribusikan ke dalam enam kekuasaan, yaitu : kekuasaan konsitutif, legislatif, yudikatif, eksekutif, konsultatif dan inspektif.¹ Sistem pemerintahannya sendiri sangat tergantung sistem politik apa yang dianut di Negara itu dan bagaimana Negara mengaturnya.²

Sistem pemerintahan yang dahulu dilakukan secara langsung, artinya rakyat memilih langsung bentuk yang dikehendaki dalam sistem pemerintahannya. Contoh nyata sistem ini adalah Yunani dan Romawi kuno. Di kedua wilayah itu melangsungkan kedaulatan rakyat dengan cara langsung. Robert A. Dahl menyebutnya demokrasi murni atau demokrasi majelis. Jadi, rakyat tidak mempunyai perwakilan di sana, karena menggunakan haknya secara langsung untuk memutuskan persoalan Negara.

Negara semakin berkembang, luas wilayah dan jumlah penduduk berkembang menjadi persoalan serius dalam demokrasi modern. Maka akhirnya demokrasi perwakilan menjadi alternatif pilihan di Negara modern. Pemerintahan demokrasi perwkwilan adalah suatu bentuk pemerintahan dimana warga Negara melaksanakan hak yang sama tetapi melalui wakil-wakil yang dipilih mereka, dan bertanggung jawab kepada mereka melalui pemilihan-pemilihan yang bebas.³

Sebenarnya demokrasi langsung atau perwakilan, masing-masing mempunyai kelemahan dan kelebihan.

Semakin kecil unit demokrasi, semakin besar kemungkinan untuk partisipasi warga Negara dan semakin kecil kebutuhan warga Negara untuk menyerahkan keputusan-keputusan kepada wakilnya. Semakin

¹ Tim Pengajar HAN FH UI, "Hukum Administrasi Negara Buku A" (Jakarta: FH UI, 2000), hal. 32-33.

² Jimly Asshidiqi, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994) hal. 9.

³ Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: suatu Himpunan Pemikiran*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2000), hal 1.

besar unit tersebut, semakin besar kapasitasnya untuk menghadapi permasalahan-permasalahan yang penting bagi warga negaranya dan semakin besar pula kebutuhan warga negaranya untuk menyerahkan keputusan-keputusan kepada para wakilnya.⁴

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam demokrasi perwakilan. Begitu pula Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang menggunakan pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat.

Setidaknya ada tiga tujuan Pemilu di Indonesia, yaitu *pertama*, memungkinkan terjadinya pergantian pemerintahan secara damai dan tertib, *kedua*, kemungkinan negara berfungsi sesuai dengan maksud undang-undang dasar 1945, dan *ketiga*, untuk melaksanakan hak asasi warga Negara.⁵

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menyatakan bahwa “kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 2 ayat(1) menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁶ Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Tugas MPR menurut UUD`1945 adalah:

1. menetapkan undang-undang dasar;
2. melantik presiden dan wakil presiden;
3. melakukan *impeachment* jika ada kesalahan mendasar bagi presiden atas usul DPR jika melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau

⁴ Mengenai demokrasi murni dan perwakilan, Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001) hal. 143-165.

⁵ Azed, *op.cit*, hal.7.

⁶ Republik Indonesia, UUD 1945 Amandemen ke-4 (Jakarta: Sinar Grafika, 2002)

perbuatan tercela, dan atau pendapat presiden dan atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden.

Berdasarkan perubahan tersebut pula maka seluruh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Melalui pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang sangat diharapkan demokratis.

Ada konsekuensi logis yang diterima rakyat, ketika demokrasi yang dipakai adalah demokrasi perwakilan, antara lain, rakyat tidak langsung membuat undang-undang, tetapi melalui wakil-wakil yang mereka pilih sebelumnya. Banyak syarat yang harus dipenuhi jika suatu Negara ingin mewujudkan demokrasi perwakilan berupa lembaga politik, antara lain:⁷

1. para pejabat yang dipilih oleh warga untuk mengendalikan kebijakan pemerintahan secara konstitusional.
2. pemilihan umum yang adil bebas, dan berkala.
3. adanya kebebasan berpendapat sehingga setiap warga negara dapat menyatakan pendapatnya tanpa rasa takut.
4. sumber informasi alternatif yang tidak di bawah control pemerintah atau kelompok politik lain dan dapat diakses secara bebas oleh warga negaranya.
5. otonomi asosiasional, yakni jaminan bagi warga negara untuk membentuk perkumpulan atau organisasi yang bebas, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan.
6. hak kewarganegaraan yang inklusif sehingga setiap warga negara tidak dapat diabaikan hak-haknya untuk hal-hal yang diperlukan bagi relima lembaga diatas.

Terlepas dari apakah Indonesia sudah memenuhi syarat-syarat lembaga politik yang sempurna atau belum, Namun realitasnya, Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak delapan kali.

⁷ Dahl, *op.cit.*, 145.

Pemilu tahun 2004 ini berbeda dengan pemilu lima tahun sebelumnya (pemilu tahun 1999), karena peraturan perundang-undangannya telah mengalami perubahan, baik dari segi aturan maupun proses penyelenggarannya. Namun demikian ada kriteria yang secara umum harus tetap dipenuhi, karena jika tidak dipenuhi menjadi tidak maksimal hasilnya. Kriteria tersebut adalah warga negara mempunyai suara yang sama dibidang politik, untuk memilih dan di pilih, dilaksanakan secara bebas dan adil, rutin dilaksanakan dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama dan tidak terlalu cepat.

Tidak seperti halnya pada pemilu 2004 dengan pemilu 1999 yang banyak mengalami perubahan dari aturan dan proses penyelenggaraan. Pada Pemilu 2009 nanti proses penyelenggaraannya yang relatif sama dengan pemilu 2004, karena ada pemilu legislatif, pemilu Presiden dan wakilnya serta Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sesuai dengan pasal 1 butir satu sampai dengan tiga Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Sesuai dan sejalan dengan amanat reformasi. Penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat perwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang lebih jelas. Karena itu selain diperlukan perangkat undang-undang yang jelas juga perlu dilakukan pengawasan dalam pelaksanaan dari undang-undang pemilu tersebut.

Dan oleh karena itu kedudukan fungsi pengawasan menjadi sangat penting dalam rangka pencapaian suatu tujuan. Dalam kaitannya dengan pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengawasan mutlak diperlukan agar dapat diketahui bagaimana pelaksanaannya, hambatan yang dihadapi, seberapa jauh perkembangan yang telah dicapai serta kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan sehingga demikian akan segera dapat diambil langkah-langkah yang diperlukan. Untuk itulah maka dibentuk Panitia Pengawas Pemilu baik dari pusat sampai ke tingkat kecamatan, dengan menjalankan perannya sesuai ketentuan yang telah diatur.

Mencegah terjadinya penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan merupakan salah satu tujuan dari pengawasan. Namun pengawasan bukan

dimaksudkan untuk mencari-cari kesalahan, melainkan dimaksudkan untuk membantu agar pelaksanaan kegiatan pemilu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dengan memperhatikan betapa pentingnya peran dan fungsi pengawasan didalam menunjang proses penyelenggaraan pemilu, mendorong minat penulis untuk melakukan penelitian yang terkait hal tersebut. Penelitian ini berjudul “Pengawasan dalam Penciptaan Pemilu yang Langsung, Umum, Bebas, Rahasia Jujur dan Adil”.

Alasan dipilihnya permasalahan itu adalah, bahwa salah satu keberhasilan pemilu adalah jika fungsi pengawasan berjalan sesuai yang diharapkan, sehingga pemilu yang demokratis bisa terwujud. Berfungsinya pengawasan pemilu secara maksimal menekan angka kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu.

1.2 Pokok Permasalahan

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan pada pemilu 2004 ?
2. Bagaimanakah Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur mengenai Lembaga Pengawas Pemilu ?
3. Bagaimana efektivitas Bawaslu berdasarkan kinerja pengawas pemilu tahun 1999 dan 2004 ?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Secara Umum
 - a. Untuk mengetahui Bagaimana pelaksanaan pengawasan pada pemilu 2004.
 - b. Untuk mengetahui Bagaimanakah Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur mengenai Lembaga Pengawas Pemilu
 - c. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas Bawaslu berdasarkan kinerja pengawas pemilu tahun 1999 dan 2004.

2. Secara Khusus

- a. Diharapkan dengan melakukan penelitian terhadap pengawasan pemilu oleh Panwaslu pada Pemilu 2004 dan proyeksi kinerja Bawaslu pada pemilu 2009 yang akan datang maka akan dapat dilihat kemungkinan untuk menerapkan sistem pengawasan pemilu yang lebih efisien dan efektif.
- b. Diharapkan dapat memberi gambaran yang lebih jelas tentang bagaimana melakukan pengawasan dalam pemilu agar tercipta hasil pemilu yang maksimal.

1.4 Kerangka Konseptual

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur-unsur tertentu, yaitu harus ada; pemerintahan yang berdaulat, wilayah tertentu, dan rakyat yang hidup dengan teratur sehingga merupakan suatu bangsa.⁸

Untuk mewujudkan suatu bangsa yang sejahtera diperlukan suatu pengaturan tentang sistem kekuasaannya dalam perspektif Hukum Tata Negara.

Montesquie dalam bukunya “L’Esprit des Lois” mengemukakan bahwa setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai orang maupun fungsinya.⁹

Teori tersebut dibantah oleh Ivor Jennings dalam bukunya “The Law and The Constitutional” bahwa pemisahan kekuasaan (*Separation of power*) dapat dilihat sudut material dan formal. Pemisahan secara mutlak disebut pemisahan secara material. Sedangkan jika pemisahan secara formal atau disebut pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*).¹⁰ Untuk mewujudkan terbentuknya sistem kekuasaan itu maka diperlukan pemilihan umum.

⁸ CST. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1983), hal.37.

⁹ Moch. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta:Pusat Studi HTN FH UI, 1988), hal.147.

¹⁰ Ibid.,142

Untuk menyamakan persepsi dalam penelitian digunakan definisi operasional sebagai berikut :

1. Pengawasan adalah proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap suatu kondisi yang dihasilkan oleh sarana sebagai sasaran.¹¹
2. Panwaslu adalah singkatan dari Panitia Pengawas Pemilu, yaitu Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemilu.¹²
3. Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.¹³
4. Bawaslu adalah singkatan dari Badan Pengawas Pemilu. Bawaslu, adalah badan yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu yang ditujukan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.¹⁵ Penelitian hukum bertujuan untuk memberi kemampuan dan keterampilan mengungkapkan kebenaran melalui kegiatan yang sistematis, metodologis dan konsisten.¹⁶

Dari sudut tujuan, penelitian hukum terdiri dari 2, yaitu penelitian hukum normatif, yang mencakup penelitian terhadap sistematis hukum, asas-asas

¹¹ H.Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Erlangga, 1989), hal.62.

¹² Indonesia, UU no 12 tahun 2003, LN Tahun 2003 Nomor 37, TLN Nomor 4277 Pasal 1 butir 6.

¹³ Ibid.

¹⁴ Indonesia, UU no 22 tahun 2007, LN Tahun 2007 Nomor 59, Pasal 1 Butir 15.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hal.43.

¹⁶ Ibid., hal.46.

hukum, taraf sinkronisasi hukum serta sejarah dan perbandingan hukum dan penelitian hukum sosiologis/ empiris, yang terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektifitas hukum. Dalam hal ini, penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian hukum sosiologis/empiris.

Dalam penelitian ini jenis data yang dipakai adalah data primer, yaitu data yang diambil langsung dari masyarakat, misalnya dari wawancara. Selain itu menggunakan data sekunder, karena menggunakan studi kepustakaan (*Library research*). Data ini siap dibuat (*ready made*).

Sedangkan bahan hukum yang dipergunakan adalah, pertama, bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi, traktat dan bahan hukum yang masih berlaku. dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan kajian adalah undang-undang nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu. Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan lain sebagainya. Ketiga, bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.

Dari segi penerapannya, penelitian ini adalah penelitian berfokus masalah karena penelitian ini menitikberatkan pada suatu masalah tertentu yang difokuskan secara mendalam, yaitu pelaksanaan pengawasan oleh Panwaslu dan Bawaslu. Karya ini merupakan penelitian deskriptif, ditinjau dari sifatnya, karena bertujuan menggambarkan secara tepat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu (dalam hal itu panwaslu dan bawaslu). Dari sudut ilmu yang digunakan, tipe penelitian ini didasarkan pada penelitian multi disiplin, karena tidak hanya menggunakan ilmu hukum, tetapi juga ilmu yang lain, misalnya ilmu sosial politik.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam rangka mempermudah pembahasan dan pemahaman atas topic yang akan dibahas maka penulis akan menjabarkannya kedalam lima bab yang terdiri dari beberapa sub bab yang masing-masing saling berkaitan satu sama lain, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang dari penulisan penelitian ini serta pokok permasalahan, tujuan penulisan serta kerangka konseptual. Dalam bab ini penulis juga akan menjelaskan metode penelitian yang akan dipakai serta sistematika penulisan.

BAB II PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2003 SERTA RUANG LINGKUP DAN MEKANISME PENGAWASAN

Bab ini akan menguraikan dasar dari teori-teori yang relevan dengan penelitian dan mendasari konsep penulis dalam menganalisis dan membahas tentang pemilu 2004, seperti mengenai definisi dan sumber hukum dari Pemilu, serta tentang pembentukan Panitia pengawas pemilu. Selain itu penulis juga akan menjelaskan tentang mekanisme pengawasan dalam pemilu dengan penjelasan yang mencakup pengertian, tujuan, ruang lingkup, pihak-pihak yang terlibat, tugas, mekanisme, sasaran, dan kerjasama dari pengawasan pemilu.

BAB III PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

Bab ini akan membahas lebih lanjut tentang pengawasan pemilu untuk pemilu tahun 2009 yang akan datang seperti tentang posisi dan fungsi, tugas, wewenang dan kewajiban, serta struktur organisasi dan jaringan kerja. Selain itu, bab ini juga akan

menjelaskan lebih lanjut tentang susunan organisasi dan keanggotaan, serta sekretariat dan anggaran dari lembaga pengawas pemilu.

BAB IV EFEKTIVITAS LEMBAGA PENGAWAS PEMILU UNTUK PEMILU 2009 BERDASARKAN KINERJA PANITIA PENGAWAS PEMILU 2004

Bab ini akan menjabarkan tentang efektifitas dari pengawas pemilu untuk pemilu 2009 bila dibandingkan dari pengawasan dari pemilu 2004. Dinilai dari kewenangan, susunan kedudukan, dan struktur organisasi panitia pengawas pemilu. Dan akan diakhiri dengan proyeksi kinerja bawaslu pada pemilu tahun 2009.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi penjabaran mengenai kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas sebelumnya serta berusaha untuk mengemukakan saran-saran yang mungkin dapat membantu untuk mempermudah penyelesaian masalah yang berkaitan dengan masalah-masalah yang telah dikemukakan, serta memberikan manfaat bagi yang memerlukannya.