

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan salah satu negara demokratis. Demokratis sendiri berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* artinya rakyat dan *kratos* artinya pemerintahan. Dengan demikian demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Kriteria demokrasi yakni mengutamakan kedaulatan rakyat dan konsep pemerintahan yang dicirikan dengan pembatasan terhadap tindakan pemerintah serta memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai melalui alat perwakilan rakyat yang efektif.

Negara demokrasi dan hukum sebagai ibarat dua sekeping mata uang yang menentukan kualitas hukum artinya negara-negara yang demokratis akan melahirkan hukum-hukum yang berwatak demokratis sedangkan di negara-negara otoriter atau non demokratis akan melahirkan hukum-hukum non demokratis<sup>1</sup>. Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum

---

<sup>1</sup>Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media 1999, hlm. 53.

yang bepuncak pada konstitusi, disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>2</sup>

Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan terhadap persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik, adanya pemilihan yang bebas dan disertai adanya model perwakilan yang efektif selalu diberikan kebebasan rutin berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi masyarakat dan perorangan serta prasarana pendapat umum seperti pers dan media massa dengan adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangan serta mengembangkan sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara persuasif dan diskusi.

Demokrasi dalam hal ini adalah mengadakan pemilihan umum dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat serta pemimpin bangsa yang akan menentukan menentukan nasib Bangsa selanjutnya. Pemilihan umum yang ada di Indonesia diselenggarakan setiap lima tahun sekali.

Pemilihan umum sebagai partisipasi politik dalam menyalurkan aspirasi rakyat dengan cara langsung, umum, bebas dan rahasia untuk memilih wakil rakyat yang duduk dalam pemerintahan. Penyaluran aspirasi dalam mengisi keanggotaan, DPR, DPD dan DPRD.

---

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152-162.

Sebagaimana telah dibicarakan, pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan yang berdasarkan perwakilan. Pemerintahan yang berdasarkan perwakilan dengan sendirinya adalah pemerintahan yang berdasarkan pemilihan. Pemilihan yang sehat menentukan adanya demokrasi yang sehat pula. Tegasnya, pemilihan, perwakilan dan pemerintahan demokrasi adalah tiga soal yang tidak dapat dipisahkan, hasil dari yang pertama akan menentukan hasil yang kedua dan ketiga.<sup>3</sup>

Dalam melaksanakan pemilihan umum untuk menjalankan visi dan misi Komisi Pemilihan Umum ( KPU ) yang menyelenggarakan pemilihan umum secara efektif dan efisien berdasar akan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil diperlukan pengawasan selama penyelenggaraan agar tidak terjadi pelanggaran dan ketidakjujuran, baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan pemilihan umum, khususnya dalam penghitungan suara.

Pemilu 2009 memang berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya karena berlangsung dalam dua tahap. Tahap pertama 9 April yaitu bernama Pemilu legislatif yang bertujuan menetapkan pembagian kerja di semua tingkatan dewan perwakilan berdasarkan perolehan suara masing-masing partai politik. Berbekal perolehan suara tersebut setiap partai politik yang mendapatkan dukungan pemilih secara nasional berhak mengajukan dalam pencalonan presiden sesuai ketentuan dalam Undang-

---

<sup>3</sup>Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Jakarta, Teplok Press, 1999, hlm. 153-154.

Undang Pemilihan Presiden Nomor 42 Tahun 2008 yang menyebutkan, calon presiden bisa diusulkan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah dalam pemilu. Calon-calon presiden tersebut yang akan berlaga pada pemilihan umum tahap kedua, yaitu pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung.

KPU yang menyelenggarakan Pemilu legislatif tahun 2009 ini melibatkan 44 partai politik menurut hasil verifikasi Pemilu 2009. KPU membuat lembaga yang independen dan melakukan pengawasan Panitia Pengawasan Pemilihan Umum (Panwaslu).

Rencana Panwaslu 2009 untuk meningkatkan kemampuan pengawas pemilihan umum dapat berlangsung secara sistematis, terprogram dan mencapai target yang diamanatkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Posisi Panwaslu sekarang sangatlah penting dan strategis karena berkaitan dengan pemilihan legislatif dan dilanjutkan dengan pemilihan presiden. Sistem yang berbeda dan animo masyarakat yang tinggi berimplikasi pada pentingnya pengawasan pada pemilihan umum. Karena itu, Panwas sangat menyadari untuk melihat dan memenuhi harapan masyarakat bahwa Pemilu yang berjalan harus berlangsung jujur dan adil sesuai dengan amat Undang-Undang.

Bawaslu memiliki masalah secara nasional terkait dengan fungsi dan perannya dalam pengawasan pemilu. Untuk propinsi DIY sendiri empat hari setelah pemungutan dan penghitungan suara pemilu legislatif 2009, Panitia Pengawas Pemilu atau Panwaslu kabupaten/kota dan Provinsi di DI Yogyakarta terus menerima laporan pengaduan pelanggaran dan kecurangan pemilu. Hingga jumlah laporan dan temuan berbagai pelanggaran administratif dan pidana mencapai 48 di DIY.<sup>4</sup> Ketua Panwaslu DIY Agus Triyatno, mengungkapkan 48 temuan dan laporan pelanggaran yaitu terdiri dari lima pengaduan praktik politik uang dan 27 temuan pelanggaran lain di Gunung Kidul. Selain itu, 14 temuan dan tujuh pengaduan pelanggaran di Kabupaten Bantul. Jumlah itu bisa terus bertambah karena kita belum menerima keseluruhan laporan dari Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kulon Progo. Selain politik uang, jenis pelanggaran pidana yang dilaporkan dan ditemukan Panwaslu di antaranya adanya petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) tidak memberikan salinan berita acara pemungutan dan penghitungan suara kepada saksi. Adapun bentuk pelanggaran administratif terbanyak yaitu adanya surat suara tertukar tidak sesuai dengan daerah pemilihan. Namun Agus mengakui, kasus politik uang bakal sulit diproses ke jalur hukum. Ini karena politik uang biasanya dilakukan di masa tenang, padahal menurut UU nomor 10 tahun 2009 tentang pemilu, pelaku politik uang bisa dijerat

---

<sup>4</sup><http://female.kompas.com/read/2009/04/13/19110510/panwaslu.diy.terima.laporan.pelanggaran>.  
(5 Maret 2011 Jam 23.03)

ancaman pidana jika terbukti melakukan politik uang pada saat hari H pemungutan suara atau saat kampanye.

Beberapa permasalahan dalam proses pelaksanaan pengawasan pemilihan umum diantaranya dapat terlihat dari beberapa kasus yang berkembang seperti Komisi II DPR mempertanyakan efektivitas keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) ataupun peranannya, terutama menyangkut penindakan berbagai kasus pidana pemilu, misalnya dalam pelanggaran politik uang yang selalu mewarnai pemilu di Indonesia. Ketua Komisi II DPR Chairuman Harahap menilai, sulit terciptanya iklim demokrasi yang berjalan dengan baik diakibatkan sistem pengawasan pemilu yang belum berjalan dengan maksimal. Keterbatasan sistem pengawasan itu, menurut Chairuman, menyangkut masalah wewenang dari Bawaslu dalam menindak berbagai pelanggaran pemilu, panitia pengawas (panwas) pemilu seringkali tidak dapat melakukan penindakan yang cukup tegas. Padahal, pada peran panwas di daerah sangat penting, terutama saat pemilihan kepala daerah (pilkada) yang sedang berlangsung saat ini.<sup>5</sup> Sementara itu, menyinggung mengenai hubungan Bawaslu dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dia menilai kurang harmonis dalam menyelenggarakan pemilu. Masih diperlukan adanya kerjasama yang baik antara pihak pengawas dengan KPU dalam menyelenggarakan pemilu di Indonesia. Kesuksesan ataupun kegagalan Indonesia menggelar pemilu

---

<sup>5</sup>Suara Karya, 11 Mei 2010 Jam 16.46  
[http://puspen.depdagri.go.id/index.php?view=article&catid=61%3A aktual-media-cetak&id=1932%3A dpr-pertanyaan-efektivitas-pengawasan-pemilu&format=pdf&option=com\\_content](http://puspen.depdagri.go.id/index.php?view=article&catid=61%3A aktual-media-cetak&id=1932%3A dpr-pertanyaan-efektivitas-pengawasan-pemilu&format=pdf&option=com_content) (10 Maret 2011 Jam 18.12)

sangat tergantung dari berbagai kerjasama berbagai pihak, mulai dari KPU, Bawaslu dan masyarakat, hal itu dikarenakan keterbatasan wewenangnya, terutama ketika melakukan penindakan pelanggaran pemilu. berbagai cara untuk mengoptimalkan pengawasan, termasuk upaya mencegah terjadinya pelanggaran atau kecurangan. Antara lain, dengan menjalin kerja sama dengan sejumlah lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Namun seringkali lembaga pengawas masih mengalami kesulitan terutama menyangkut proses penindakan pidana yang dilakukan peserta pemilu. kewenangan Bawaslu saat melakukan penyelidikan hingga penindakan sangat terbatas. "Tetapi, semua pihak hanya melihat Bawaslu sebagai pengawas maka harus dapat menindak berbagai pelanggaran pemilu.

Peran panitia pengawas pemilu (panwaslu) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam Pemilu 2009 dianggap belum efektif arena tidak memiliki fungsi eksekusi. Oleh karena itu, banyak yang perlu dibenahi untuk menyongsong Pemilu pada selanjutnya. Untuk meningkatkan efektivitas peran Bawaslu dan Panwaslu, kualitas para anggotanya harus ditingkatkan. Agar institusi pengawas itu efektif, kualitas atau proses rekrutmen anggota Bawaslu harus transparan dan kualitas orangnya harus mumpuni, termasuk kualitas integritas moral, dan intelektualitas pasti tidak diragukan lagi. Efektivitas Bawaslu dan Panwaslu selain berkaitan dengan kualitas anggotanya, juga bergantung pada mekanismenya yaitu

tugas, kewenangan, dan kewajiban yang harus diperkuat, walaupun bukan sebagai eksekutor. Pengamat Politik LIPI Syamsudin Haris beranggapan, peran Bawaslu dan panwaslu belum efektif karena kewenangannya sangat terbatas, di antaranya tidak memiliki fungsi eksekusi. "Posisi Bawaslu dan Panwaslu ini mesti ditinjau kembali. Tapi, meski tidak efektif, sebaiknya dipertimbangkan untuk dipertahankan."<sup>6</sup>

Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kecamatan Semanu, Kabupaten Gunung Kidul melakukan pengawasan terhadap pelanggaran dan sengketa pada Pemilu legislatif tahun 2009 berdasarkan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Untuk itu, agar dalam mengimplementasiannya ideal dan sesuai dengan prinsip demokrasi dalam Pemilu dan penyelesaian sengketa Pemilu maka ini merupakan kewajiban bagi kita semua untuk sama-sama menjalankan dan mengawasinya sesuai prinsip demokrasi di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimanakah efektifitas pengawasan pemilihan umum dalam pemungutan suara pemilu legislatif tahun 2009 di Kecamatan Semanu, Kabupaten Gunung Kidul?

---

<sup>6</sup><http://bataviase.co.id/node/103829> (06 Maret 2011 Jam 18.14)

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengkaji efektifitas pengawasan pemilihan umum legislatif tahun 2009 di Kecamatan Semanu, Kabupaten Gunung Kidul.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Tata Negara

#### 2. Manfaat bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan pada pemerintah dan partai politik dalam pelaksanaan pemilihan umum legislatif khususnya di Kecamatan Semanu, Kabupaten Gunung Kidul.