

# 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 mengkonseptualisasikan sebagai pemerintahan yang dicirikan sebagai pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai melalui alat perwakilan rakyat efektif.

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 serta di sertai dengan 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 beberapa tampak salah dan tidak populer serta dikembangkan sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara persuasif dan diskusi.

1. 100%

2. 90%

3. 80%

4. 70%

5. 60%

6. 50%

7. 40% (minimum)

8. 30% (minimum)

9. 20% (minimum)

10. 10%

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>

Demokrasi adalah mengadakan pemilihan umum dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menentukan pimpinan bangsa. Pemilihan umum yang ada di Indonesia di selenggarakan 5 tahun sekali.

Pemilihan umum (Pemilu) sebagai partisipasi politik dalam menyalurkan aspirasi rakyat yang akan langsung, umum, bebas, rahasia untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam pemerintahan. Penyaluran aspirasi dalam mengisi keanggotaan MPR, DPR, DPRD dan DPD.

Sebagaimana telah kita bicarakan, pemerintahan demokrasi dengan sendirinya adalah pemerintahan yang berdasarkan perwakilan dan pemerintahan yang berdasarkan perwakilan dengan sendirinya adalah pemerintahan yang berdasarkan pemilihan. Jadi dasarnya pemilihan yang sehat menentukan adanya demokrasi yang sehat pula. Tegasnya, pemilihan perwakilan dan pemerintahan demokrasi adalah tiga soal yang tidak dapat dipisah-pisahkan, hasil dari yang pertama akan menentukan hasil yang kedua dan ketiga.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Jakarta, Teplok Press, 1999, hlm 153-154



Dalam melaksanakan pemilihan umum di dalam menjalankan visi dan misi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menyelenggarakan Pemilu dengan asas rahasia, aman, jujur, yang perlu adanya pengawasan Pemilu terjadi pelanggaran dan ketidakjujuran di tingkat KPU dalam melaksanakan tugasnya baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan Pemilu, khususnya dalam penghitungan suara.

Pemilu 2004 memang berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya karena berlangsung dalam 2 tahapan. Tahap pertama 5 April lalu bernama Pemilu legislatif yang bertujuan menetapkan pembagian kerja di semua tingkatan dewan perwakilan berdasarkan perolehan suara masing-masing parpol. Berbekal perolehan suara itulah setiap parpol yang mendapatkan dukungan minimal 3% dari populasi pemilih secara nasional berhak mengajukan dalam Presiden. Calon-calon presiden itulah yang akan berlaga pada Pemilu tahapan kedua, pemilihan presiden/wakil presiden secara langsung.<sup>3</sup>

KPU yang menyelenggarakan Pemilu melibatkan 24 parpol menurut hasil verifikasi Pemilu 2004. KPU membuat lembaga yang independen dan melakukan pengawasan Panitia Pengawasan Pemilihan Umum (Panwaslu).

Rencana Panwaslu Pemilu 2004 yang meningkatkan kemampuan pengawas pemilihan umum dapat berlangsung secara sistematis, terprogram dan mencapai target yang diamanatkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan

<sup>3</sup> Kedaulatan Rakyat, Tajuk Rencana, *Hasil Pemilu sepertinya Menjanjikan Perubahan*, Yogyakarta, 14 April 2004, hlm 10

Umum. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.<sup>4</sup>

Panwaslu yang dikemukakan oleh Boehi Wijardjo:

Saya menilai posisi Panwaslu sekarang sangatlah penting dan strategis karena berkaitan dengan pemilihan presiden langsung untuk pertama kali. Sistem yang berbeda dan animo masyarakat yang tinggi berimplikasi pada pentingnya pengawasan pada pemilihan umum. Karena itu, Panwas menyadari sangat urgen untuk melihat dan memenuhi harapan masyarakat bahwa Pemilu yang berjalan berlangsung fair.<sup>5</sup>

Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten Kotawaringin Timur melakukan pengawasan terhadap pelanggaran atau sengketa sesuai dengan Undang-Undang No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dalam mengimplementasikan ideal dengan prinsip demokrasi dalam penyelesaian sengketa.

Panwaslu sebuah lembaga yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum untuk mendorong terwujudnya Pemilu yang demokrasi di Kabupaten Kotawaringin Timur.

Secara personal Panwaslu sebagai upaya menjaga terjadinya pemilihan umum yang demokratis di Kabupaten Kotawaringin Timur ada kepedulian bagi Panwaslu Pusat untuk membuat suatu gerakan untuk mendorong Pemilu yang aman, jujur, maka rakyat patut mendukung.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Tataq Chimad, *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, Pustaka Widyatama, 2004, hlm 80.

<sup>5</sup> Ganjar Razuni, *Sebuah Koreksi Konstruksi Hasil Pemilu*, Unas Press, Jakarta 2001, hlm 8

<sup>6</sup> Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengenal Demokrasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 71

## B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan pemilihan umum legislatif oleh Panwaslu di Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2004?

## C. Tinjauan Pustaka

Demokrasi yang dianut di Indonesia yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dari cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan yang tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* sebagai berikut :

1. Perlindungan Konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civil education*).

---

<sup>7</sup> Mariam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1999, hlm 60.

Sesuai dengan asas kedaulatan yang dianut UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) berarti bahwa rakyat harus diberikan kesempatan untuk menentukan sendiri wakil-wakilnya yang akan duduk di MPR. Majelis terdiri dari anggota DPR dengan utusan-utusan dari daerah dan wakil-wakilnya, golongan fungsional. Sedangkan cara-cara untuk menentukan pilihan itu dengan melalui Pemilu.

Pemilu memilih anggota DPR dan yang akan datang mengisi terbesar anggota MPR berpendapat dikatakan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat apabila paling tidak memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pemilihan umum tersebut benar-benar memberikan kesempatan para pemilih untuk menentukan pilihan selain bebas dan rahasia, tanpa tekanan dan paksaan dari pihak manapun.
2. Dari hasil pemilihan umum terbuka kemungkinan untuk terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib.

Penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 dalam rangka untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi/Kabupaten, Presiden dan Wakil Presiden. Faktor yang menunjang kelangsungan dan kesuksesan perlu di pertimbangkan secara matang. Satu diantara faktor sistem Pemilu yang ideal, signifikan dengan pluralitas serta harus memperhatikan peningkatan kualitas kadar keterwakilan dalam binaan negara kesatuan.



Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum mengharapkan dapat menjadi format yang memilih calon wakil rakyat secara langsung ini harapan dapat memuat para calon lebih bertanggungjawab dan lebih berkualitas.<sup>8</sup>

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta memberikan pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan dari rakyat dalam mewujudkan tujuan nasional..

Di Indonesia hampir sudah sembilan kali bangsa Indonesia melaksanakan demokrasi sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 lalu. Mulai Pemilu pertama tahun 1955 hingga sekarang, dalam Pemilu 2004 akan terwujud demokrasi.

Di samping teknis pelaksanaan yang sangat ketat dan relatif sulit, masyarakat juga melakukan pencoblosan yang diperkirakan lebih dari tiga kali. Pertama memilih DPR, DPD, DPRD Propinsi/Kabupaten. Kedua, adalah pemilihan presiden dan wakil presiden, ketiga apabila kurang dari 50 persen suara akan diadakan pemilihan presiden tahap kedua.

Sistem Pemilu yang diterapkan di Indonesia hendaknya mempunyai modifikasi dan kombinasi terhadap persyaratan sebagai berikut :

---

\* Moh. Kurnadi dan Harmauly Ibrahim, *Pengaturan Hukum Tata Negara* , Pusat Studi Hukum Tata Negara UI Jakarta, 1984, hlm 185

1. Menjamin adanya sistem perwakilan rakyat yang signifikan dengan sistem format otonomi daerah.
2. Menjamin terjadi keterlibatan publik masyarakat pemilih dalam konteks dalam seleksi calon legislatif yang dilakukan partai politik.
3. Menjamin fungsinya hubungan keterwakilan antara wakil dengan terwakil di elit kompeten
4. Sistem Pemilu harus signifikan dengan struktur sosial, struktur demografi di Indonesia.
5. Adanya akuntabilitas publik dalam dari wakil kepada konstitusi, baik secara moral etika politik
6. Adanya jaminan kedaulatan anggota DPR selaku Wakil Rakyat
7. Adanya jaminan bahwa rakyat pemilih yang mampu
8. Adanya mekanisme dan sistem mengecilkan sekecil mungkin terhadap kepemimpinan distorsi politik
9. Adanya jaminan anti diskriminasi daerah dimana partai politik yang memperoleh suara banyak dari daerah padat penduduk.
10. Adanya jaminan tidak terjadi hilangnya suara.<sup>9</sup>

KPU sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia untuk mewujudkan dengan asas adil, jujur, transparan yang menjadi tanggungjawab KPU. Tugas dan wewenang KPU Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum adalah :

1. Merencanakan penyelenggaraan pemilu
2. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu
3. Mengkoordinasi, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pemilu
4. Menetapkan peserta pemilu dan menetapkan daerah pemilih jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten.
5. Menetapkan waktu hasil, tatacara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara
6. Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten.
7. Melakukan evaluasi dan Pelaporan Pelaksanaan Pemilu
8. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur Undang-Undang

Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) adalah sebuah lembaga pengawasan yang dibentuk dengan dasar hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan Pasal 122 maka

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 memerintahkan Panwaslu untuk mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Panwaslu memiliki mekanisme kerja sesuai legitimasi hukum yang diperolehnya dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan dilakukan secara transparan, jujur, adil sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Untuk memperoleh legitimasi dari publik, maka Panwaslu memberikan peluang kepada seluruh lapisan masyarakat untuk berperan serta dalam pengawasan atas semua tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Selanjutnya berdasar pada legitimasi Undang-undang, maka Panwaslu sesuai kerangka tugas dan wewenang memilih uraian tugas dan hubungan kerja antara Panwaslu di tingkat Pusat, Panitia Pengawas Pemilu tingkat propinsi, Panwaslu tingkat Kabupaten/Kota, dan Panwaslu di tingkat Kecamatan.

Sesuai dengan mandat pengawasan Pemilu berdasarkan Undang-undang 12 Tahun 2003 visi dan misi Panwas adalah sebagai berikut:

1. Panwas Pemilu menciptakan pengawasan Pemilu yang mandiri dan non partisan bekerja secara transparan, jujur, adil dan dapat dipertanggung jawabkan, serta legitimasi hukum dan publik.
2. Panwas Pemilu bertujuan untuk melakukan pengawasan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam Pengawasan Pemilu serta membangun kerjasama dengan pemantau dan penegak hukum dalam rangka mewujudkan Pemilu yang luber dan jujur.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Paragraf A dan B Bab III, Rencana Strategis Pemilu 2004

Panwaslu telah melakukan pengawasan sesuai dengan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum sebagai berikut:

- (1) Untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Propinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawasan Pemilu Kecamatan
- (2) Panitia Pengawas Pemilu dibentuk oleh KPU
- (3) Panitia Pengawas Pemilu Propinsi dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu
- (4) Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Propinsi
- (5) Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan pemilihan umum legislatif di Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2004.

#### **E. 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 kepada pemerintah, partai politik dalam pelaksanaan pemilihan umum

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

a. Penelitian keputusan adalah penelitian yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang berupa bahan primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier

### b. Penelitian lapangan

Penelitian ini dimaksudkan dengan suatu proses pengumpulan data di lapangan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan melakukan penelitian lapangan yang akan dilakukan pihak Panwaslu Kabupaten Kotawaringin Timur dan KPU Kabupaten Kotawaringin Timur .

### 2. Jenis Data

#### a. Data Primer

Cara pengumpulan data yaitu dengan menggunakan metode wawancara yang dipadukan dengan kuisisioner yang terbuka, dimana responden adalah sebagai berikut:

- 1) Panwaslu Kabupaten Kotawaringin Timur .
- 2) KPU Kabupaten Kotawaringin Timur .

b. Data Sekunder

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi :

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu
- Keputusan KPU No. 33 Tahun 2002 tentang Kode etik Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Umum
- Keputusan Panwaslu No. 12 Tahun 2003 tentang Mekanisme Pengawasan Panitia Pengawasan Pemilihan Umum
- Keputusan Panwaslu No. 13 tahun 2003 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Panitia Pengawasan Pemilihan Umum
- Keputusan Panwaslu No. 09 Tahun 2003 tentang tata cara pelaporan Panitia Pengawas Pemilihan Umum

2) Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, kutipan pendapat yang berhubungan dengan permasalahan

3) Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder di antara adalah kamus hukum

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di:

- a. Perpustakaan yang nantinya akan mengkaji dan menganalisa data sekunder
- b. Panwaslu Kabupaten Kotawaringin Timur , untuk mendapatkan data atau gambaran mengenai pelanggaran yang terjadi serta penyelesaian.
- c. KPU Kabupaten Kotawaringin Timur untuk mendapatkan data yang diinginkan sesuai dengan tujuan penelitian

### 4. Teknik pengumpulan data

Dalam menyusun data dan mengumpulkan data untuk keperluan penelitian adapaun teknik atau metode yang digunakan peneliti yaitu :

#### a. Studi Lapangan

Yaitu dengan teknik interview di lapangan mengumpulkan data untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung dengan responden

#### b. Studi pustaka

Yaitu teknik memperoleh data dengan mencatat sumber tertulis untuk memperoleh arsip data yang telah ditentukan terlebih dahulu yang dilakukan Panitia Pengawasan Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum.



#### 5. Teknik Pengelolaan Data

Data yang terkumpul yakni dari penelitian tersebut disusun secara sistematis, logis, serta dipaparkan secara diskriptif analisis untuk mendapatkan gambaran tentang pelaksanaan pengawasan pemilihan umum di Kabupaten Kotawaringin Timur .

#### 6. Analisis Data

Hasil dari pengumpulan data selanjutnya akan dianalisis secara yuridis kualitatif yakni mendapatkan unsur-unsur pokok menjawab permasalahan yang diajukan.