

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.¹⁷

Titik Triwulan Tutik menyebutkan bahwa “demokrasi secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).”¹⁸

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi, *Op. Cit.*, hlm. 293

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67

Dengan demikian dapat diartikan bahwa demokrasi ialah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara yang pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat.

Demokrasi secara istilah, menurut Joseph A. Schmitter berpendapat bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.”¹⁹

Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli, misalnya²⁰

1. Joseph A. Schmitter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
2. Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
3. Phillippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
4. Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik 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.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 168

²⁰ Azyumardi Azra, *Op. Cit.*, hlm. 110

5. Affan Gaffar, bahwa demokrasi terbagi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif, ialah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh suatu negara, dan pemaknaan secara empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.

Joseph Schumpeter menyempitkan arti dari demokrasi, yaitu “ demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemimpin berikutnya.²¹

Subyek sesungguhnya dalam demokrasi adalah rakyat. Sebagai subyek dalam demokrasi, rakyat akan memainkan perannya yang akan tersalurkan melalui wadah-wadah yang tersedia, maka disini rakyat tidak hanya didorong untuk memilih wakilnya dalam pemerintahan, namun rakyat juga memiliki hak untuk dipilih dalam sebuah pemilihan umum.

2. Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi diperlukan untuk mewujudkan konsep Negara demokrasi, prinsip ini digunakan sebagai tolak ukur sejauh mana pemerintahan yang demokratis.

Secara umum prinsip demokrasi terdiri dari 4 pilar utama, yaitu:²²

1. Lembaga legislatif/parlemen sebagai wakil rakyat.

²¹ Georg Serensen, *Op Cit.*, hlm. 14

²² Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, Yogyakarta, 2009, hlm. 40

2. Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit.
3. Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang.
4. Pers sebagai alat kontrol masyarakat.

Dalam perkembangannya, sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut:²³

1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
 2. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
 3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.
3. Ciri-ciri Demokrasi

Adapun ciri dari demokrasi itu sendiri ialah ²⁴:

- a. Perwakilan
Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat diwakilkan kepada beberapa orang yang akan mewakilinya dalam lembaga perwakilan.
- b. Adanya partai politik
Partai politik merupakan media atau sarana dalam praktik pelaksanaan demokrasi.
- c. Kedaulatan rakyat
Adanya lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.
- d. Hubungan negara dan masyarakat
Suatu bentuk hubungan Negara dan warga negara yang dikembangkan atas dasar toleransi dan menghargai satu sama lain.

²³ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 64

²⁴ *Ibid.*

4. Unsur dan Syarat Demokrasi

Dalam mewujudkan kokohnya demokrasi diperlukan beberapa unsur pokok, yaitu: *pertama*, adanya peran dan partisipasi masyarakat secara aktif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Kedua*, Adanya pengakuan akan supermasi hukum. *Ketiga*, adanya pengakuan atas kesetaraan di antara warga negara. *Keempat*, adanya pengakuan akan supermasi sipil dan militer. *Kelima*, adanya kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat. Unsur pertama merupakan unsur bagi terwujudnya demokrasi karena demokrasi terbentuk oleh adanya partisipasi masyarakat secara aktif. Artinya, keterlibatan dan peran secara aktif masyarakat dibutuhkan supaya demokrasi dapat ditergakkan.

Partisipasi politik masyarakat turut menjadi perangkat penting karena teori demokrasi yang menyebutkan bahwa perlunya partisipasi politik masyarakat pada dasarnya disebabkan bahwa masyarakat tersebutlah yang paling mengetahui apa yang mereka kehendaki.²⁵ Perwujudan azas kedaulatan rakyat dalam pemerintahan dibuktikan dengan dilibatkannya rakyat secara insentif dalam memutuskan kebijak-kebijakan dalam pemerintahan. Ukuran kedaulatan rakyat dilihat dari semakin besarnya intensitas peran oleh rakyat, dalam hal ini penulis mengambil contoh rakyat sebagai penyelenggara pemilu

²⁵ Mariam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 1-5

serta semakin selarasnya kepentingan rakyat dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

partisipasi politik merupakan kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan jalan memilih pemimpin Neragara dan masyarakat dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijak pemerintah (*public policy*). Kegiatan yang mencakup tindakan seperti pemberian suara dalam pemilihan umum, menjadi panitia pemilu, menjadi anggota suatu partai politik dan kelompok kepentingan.²⁶

Robert A. Dahl dalam salah satu karya klasik namun monumental yaitu *Polyarchy*, ada delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat perlu untuk demokrasi, yakni:²⁷

Pertama adanya kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi, *kedua* adanya kebebasan berekspresi, *ketiga* adanya hak memberikan suara, *keempat* adanya eligibilitas untuk menduduki jabatan publik, *kelima* adanya hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara, *keenam* adanya tersedianya sumber-sumber informasi alternatif, *ketujuh* adanya pemilu yang bebas dan adil, *kedelapan* adanya insituti-institusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih, rakyat) dan ekspresi pilihan (politik) lainnya.

Seorang ilmuwan politik, Juan Lunoz mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang harus memenuhi tiga syarat pokok, yaitu:²⁸

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan Ham*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 13

²⁸ Sutardjo Adikusilo, *Demokrasi dan Pasang Surutnya*, Basis, Jakarta, 1983, hlm. 44

- a) Kompetisi yang sungguh dan meluas di antara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi tertentu terutama partai politis untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif
- b) Untuk jangka waktu teguler tidak melibatkan atau menggunakan daya paksa
- c) Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan, pemimpin atau kebijakan paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil, sehingga tidak satupun kelompok sosial yang dikecualikan dari tingkat kebebasan sipil dan politik melalui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan sipil dan politik melalui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi yang cukup guna menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.

Beberapa ilmuwan politik turut merumuskan syarat-syarat demokrasi secara empirik yang dapat dijadikan indikator pelaksanaan demokrasi, yaitu:²⁹

1. Akuntabilitas. Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat dipertanggungjawabkan kebijakan yang hendak dan yang akan ditempuh. Pertanggung jawaban tersebut tidak hanya menyangkut individual, tetapi juga keluarga secara luas. Dalam konteks ini pemegang jabatan harus bersedia mengahapi apa yang disebut "*public security*" terutama yang dilakukan oleh media massa.
2. Rotasi kekuasaan. Peluang akan terjadi rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur serta damai. Biasanya partai politik yang menang dalam pemilu akan diberikan kesempatan untuk membentuk eksekutif yang akan mengendalikan pemerintahan sampai pemilihan umum berikutnya. Dalam arti Partai politik yang menang nantinya akan berkoalisi dengan pemerintahan atau eksekutif yang terpilih.
3. Rekrutmen politik yang terbuka. Untuk meningkatkan terjadinya rotasi kekuasaan diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka, artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi mengisi jabatan tersebut.

²⁹ Affan Ghafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 7-8

4. Pemilihan umum. Dalam suatu negara demokrasi pemilihan umum dilaksanakan secara teratur di mana setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai kehendak hati nuraninya. Mereka juga bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukung tanpa ada rasa takut atau intimidasi dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala bentuk aktivitas atau kegiatan pemilihan termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.
5. Menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak-hak dasar menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom, of the press*). Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan prefensi politik tentang suatu masalah terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Hak untuk berkumpul dan berserikat ditandai dengan kebebasan untuk menentukan lembaga atau organisasi manapun yang ingin dibentuk dan dipilih.

B. Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan suatu sarana yang penting dalam upaya melaksanakan konsep negara demokrasi. Dalam suatu negara, pemilihan umum merupakan media pergantian pemimpin yang efektif, serta dapat memberikan jaminan suatu pemerintahan yang tidak akan dikuasai secara turun temurun oleh dinasti yang mempunyai kekuatan untuk mempertahankan kekuasaan itu.

Pemilihan umum dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden/ Wakil Presiden untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat, pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan

publik, dan atau mengenai sirkulasi elit politik, yang dilakukan secara periodik dan tertib.³⁰

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain sebagai sarana untuk memilih wakil rakyat, Pemilu juga merupakan media yang menjamin hak rakyat untuk ikut serta dalam menentukan pilihannya dan dari dirinya akan menjadi penentu siapa yang layak menduduki jabatan strategis kenegaraan, baik legeslatif dan/atau eksekutif.

Menurut pendapat Karim Dalam Dani, "Pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan yang benar-benar memancar ke bawah sebagai suatu kewibawaan yang sesuai dengan keinginan rakyat dan untuk rakyat."³¹

³⁰ Ramlan Surbakti, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan, Jakarta, 2008, hlm. 27

³¹ Anonim, *Tinjauan Pustaka, fungsi dan tujuan pemilu*, <http://digilib.unila.ac.id/12871/14/BAB%20II.pdf>, di akses pada tanggal 19 Januari 2019, Pukul 16.43 WIB.

M. Rusli Karim, berpendapat bahwa “pemilu adalah salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat yang menyihatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.”³²

Menurut A. Sudiharto Djiwandono mengatakan bahwa “pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Hal itu disebabkan oleh karena warga negara memperoleh hak untuk memilih dengan bebas wakil-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Artinya rakyat terlibat dalam kehidupan kenegaraan walau tidak secara langsung.”³³

Dalam ilmu politik, pemilu diartikan sebagai suatu kesimpulan cara masyarakat memilih para wakilnya. Pemilu adalah wujud dari partisipasi politik masyarakat yang dilakukan melalui pemberian suara terhadap organisasi peserta pemilu yang dianggap mampu menyuarakan aspirasi rakyat.³⁴

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih

³² Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 331

³³ Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.*, hlm. 62

³⁴ Affan Ghafar, *Op. Cit.*, hlm. 255

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.

Di Negara manapun, pemilu mempunyai makna yang sama. Rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang yang menjadi pemimpinnya atau pemimpin Negara. Pemimpin yang terpilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya. Pemilihan Umum pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik rakyat pada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

2. Asas Pemilihan Umum

Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, disebutkan bahwa Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu unhrk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pengertian asas pemilu ini adalah :

1. Langsung. Mengandung makna bahwa rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya

sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara oleh siapapun.

2. Umum. Berarti pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Warganegara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.
3. Bebas. Berarti setiap warganegara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia. Berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain melalui suara yang telah diberikan. Kecuali bagi pemilih yang telah

keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

5. Jujur. Berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum; penyelenggara/pelaksana, meliputi: pemerintah dan partai politik, peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
6. Adil. Berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik, peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

3. Tujuan Pemilu

Pemilu di Indonesia merupakan suatu mekanisme penentuan rakyat melalui sistem yang bersifat langsung. Pemilu bertujuan memilih orang atau partai politik untuk menduduki suatu jabatan di lembaga perwakilan rakyat atau lembaga eksekutif, seperti presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten. Tujuan penyelenggaraan pemilu (general election) pada pokoknya dapat dirumuskan setidaknya menjadi empat macam, yaitu:³⁵

1. Untuk memungkinkan adanya suatu peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 754

2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan;
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Pemilu dapat dikaitkan dengan pengisian jabatan yang bersisi tanggung jawab dan harus dilaksanakan oleh manusia yang mempunyai kemampuan terbatas. Oleh karena itu, pada prinsipnya setiap jabatan harus dipahami sebagai amanah yang bersifat sementara. Jabatan bukan sesuatu yang harus dinikmati untuk selamanya.

Yang dipilih dalam pemilu tidak hanya calon wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga pemimpin pemerintahan yang akan duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten dan Kota.

Sedangkan pada kekuasaan eksekutif para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilu yang teratur dan berkala. Oleh karena itu, adalah sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif.

Oleh karena itu, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan. Yang dimaksud dengan memungkinkan di sini bukan berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak akan berakibat adanya pergantian pemerintahan atau pejabat negara baru.

Tidak terlepas dari kemungkinan, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer dapat memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali. Yang dimaksudkan memungkinkan disini adalah bahwa pemilihan umum harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu. Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi jika benar-benar dilaksanakan dengan asas pemilu yang jujur dan adil.

Tujuan Pemilu yang lain adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak politik warga negara. Pada sisi tujuan kemajuan negara, rakyatlah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan berlangsungnya suatu pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD 1945 adalah hak rakyat yang sangat dasar.

Disamping itu, pemilu penting bagi para wakil rakyat maupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur legitimitasi atau tingkat

dukungan dan keterpercayaan masyarakat kepadanya. Menjadi pejabat publik tidak hanya memerlukan pengakuan secara hukum, melainkan dukungan secara politik, sehingga tugas jabatan dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, dapat diakui, diterima, dan dipercaya oleh sebagai pemangku kepentingan terkait (*stake holder*).

Bagi kelompok warga negara yang berserikat dalam suatu partai politik, pemilu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan keterpercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan itu, tergambar pula mengenai aspirasi rakyat sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum tidak hanya penting bagi warga negara, partai politik, melainkan juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat.

Di negara demokrasi dunia Barat, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus menjadi tolak ukur demokrasi. Menurut Mahfud MD Pemilu sangat berhubungan erat dengan demokrasi karena pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Pemilu mempunyai hubungan yang signifikan dengan demokrasi apabila peraturan dan pelaksanaannya menjamin terlaksananya Hak Asasi Manusia terutama hak sipil dan politik, seperti : jaminan persamaan hak atau non diskriminasi dan jaminan kebebasan berpendapat, berserikat, berkumpul, bergerak, hak atas keamanan dan sebagainya. Hubungan tersebut dapat terbentuk apabila pemilu mempunyai beberapa syarat agar terwujudnya pemilu yang demokrasi dan kompetitif, yaitu:³⁶

1. Adanya pengakuan terhadap hak pilih universal.
2. Adanya keleluasaan untuk membentuk tempat penampungan bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih.
3. Tersedia mekanisme rekrutemen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis.
4. Adanya kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan.
5. Adanya komite atau panitia pemilihan yang independent.
6. Adanya keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat.
7. Perhitungan suara yang jujur.
8. Netralitas birokrasi

Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi, dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu, tetapi bagaimana pun pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses demokrasi dalam dinamika ketatanegaraan.

Yang tidak boleh dilupakan adalah pemilu merupakan peristiwa perhelatan rakyat yang paling akbar yang hanya terjadi lima tahun dan hanya pemilulah rakyat secara langsung tanpa kecuali benar-benar

³⁶ Eep Syaifulloh Fatah, *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hlm. 101-103

menunjukkan eksistensinya sebagai pemegang kedaulatan dalam Negara, berdasarkan itulah tentunya tidak berlebihan bila ditegaskan bahwa pemilu sebagai wujud paling nyata dari demokrasi.

Pemilu merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) 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. Maka dari itu pemilu dalam sebuah Negara yang demokratis menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Melalui pemilu, rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya dalam suatu pemerintahan yang berkuasa.

C. Panitia Pemungutan Suara

Panitia Pemungutan Suara, yang selanjutnya disebut PPS, merupakan penyelenggara pemilu di tingkat Desa/ Kelurahan. PPS dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota paling lambat 6 (enam) bulan sebelum Penyelenggaraan pemilu. Anggota PPS sebanyak 3 (tiga) orang berasal dari tokoh masyarakat yang memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017,

adapun syarat untuk menjadi PPS adalah warga negara Indonesia, berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun, setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil, tidak menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan, berdomisili dalam wilayah kerja PPS, mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba, berpendidikan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat, tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Tugas, wewenang dan kewajiban PPS dalam penyelenggaraan Pemilu diatur dalam pasal 26, 27, dan 28, PKPU Nomor 11 Tahun 2017, adapun ketentuan pasal tersebut sebagai berikut:

Pasal 26

Dalam penyelenggaraan Pemilu, PPS bertugas:

- a. mengumumkan DPS;
- b. menerima masukan dari masyarakat tentang DPS;
- c. melakukan perbaikan dan mengumumkan hasil perbaikan DPS;
- d. mengumumkan DPT dan melaporkan kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui PPK;

- e. menyusun daftar pemilih tambahan dan menyampaikan kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui PPK;
- f. melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan perseorangan calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- g. melaporkan nama anggota KPPS, Pantarlih dan petugas ketertiban TPS di wilayah kerjanya kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui PPK;
- h. melakukan bimbingan teknis kepada Petugas Pemutakhiran Data Pemilih;
- i. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat kelurahan/desa yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan PPK;
- j. mengumpulkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya;
- k. menyampaikan hasil penghitungan suara seluruh TPS kepada PPK;
- l. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya;
- m. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang PPS kepada masyarakat;
- n. membantu PPK dalam proses rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- o. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan PPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- p. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 27

Dalam penyelenggaraan Pemilu, PPS berwenang:

- a. membentuk KPPS;
- b. mengangkat Petugas Pemutakhiran Data Pemilih;
- c. melakukan bimbingan teknis kepada Petugas Pemutakhiran Data Pemilih;
- d. melakukan monitoring dan supervisi pelaksanaan pemutakhiran data Pemilih yang dilakukan oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih;
- e. menetapkan Petugas Ketertiban TPS;
- f. menetapkan hasil perbaikan DPS untuk menjadi DPT;
- g. melaksanakan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan PPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- h. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 28

Dalam penyelenggaraan Pemilu, PPS berkewajiban:

- a. membantu KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan PPK dalam melakukan pemutakhiran data Pemilih, DPS, daftar Pemilih hasil perbaikan, dan DPT;
- b. menyampaikan daftar Pemilih kepada PPK;
- c. menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah penghitungan suara dan setelah kotak suara disegel;
- d. menyusun dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lama 2 (dua) bulan setelah pemungutan suara;
- e. mengumumkan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari setiap TPS;
- f. meneruskan kotak suara dari setiap PPS kepada PPK pada hari yang sama setelah rekapitulasi hasil penghitungan suara dari setiap TPS;
- g. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kelurahan/Desa atau nama lain;
- h. membantu PPK dalam menyelenggarakan Pemilu, kecuali dalam hal penghitungan suara;
- i. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan PPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- j. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Daftar Pemilih Tetap

Jaminan dan kepastian bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya dalam pemilu adalah dengan tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih dalam pemilu harus terdaftar dalam daftar pemilih. Apabila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya, bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, mereka pun potensial kehilangan hak pilihnya.

Indonesia menerapkan sistim pendaftaran hak pilih yang berdasar pada hak dan kewajiban, maka yang dilakukan setiap menjelang penyelenggaraan Pemilu dengan pemutahiran daftar pemilih. Sebelum melakukan pemutakhiran daftar pemilih, pemerintah menyediakan bahan mentah berupa daftar penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) yang akan dijadikan bahan pemutakhiran.

Tahapan awal penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Kabupaten/ Kota (DPRD) merupakan tahapan yang harus dilaksanakan dengan baik dan benar. Sebagai suatu tahapan pemilu, tahapan penyusunan daftar pemilih menjadi kunci utama keberhasilan pelaksanaan pemilu.

Belajar dari evaluasi penyelenggaraan pemilu sebelumnya, persoalan daftar pemilih sering dijadikan alasan untuk menggugat akan hasil pemilu baik legislatif maupun Presiden/ Wakil Presiden. Sehingga tahapan penyusunan dan penetapan daftar pemilih dapat dikatakan sebagai penunjang keberhasilan sebuah pemilu.

Undang-undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan pemilihan umum dalam beberapa pasal menegaskan bahwa dalam penyusunan daftar pemilih, KPU merupakan pengguna akhir data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dalam bentuk daftar penduduk potensial pemilih pemilu (DP4), tentunya yang

menjadi penanggung jawab akan data kependudukan adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (DISDUKCAPIL) dan Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI).

Data penduduk potensial pemilih pemilu yang diserahkan oleh Mendagri kepada KPU paling lambat 14 (empat belas) bulan sebelum hari pemungutan suara. DP4 tersebut paling sedikit memuat 5 informasi kependudukan, antara lain Nomor urut, Nomor induk kependudukan (NIK), Nomor kartu keluarga (NKK), Nama lengkap, Tempat lahir, Tanggal lahir, Jenis kelamin (L/P), Status perkawinan (B/S/P), Alamat jalan/ dukuh, Rukun tetangga (RT), Rukun warga (RW), Jenis disabilitas.

Untuk menjaga kevalidan data pemilih, KPU dan jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu. Undang-undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan pemilihan umum menentukan bahwa KPU Kabupaten/Kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari pemerintah dan pemerintah daerah dengan program Coklit (pencocokan dan penelitian). Dalam coklit, KPU Kabupaten/ Kota dibantu oleh PPS dan PPK. Hasil pemutakhiran data pemilih tersebut digunakan sebagai bahan penyusunan Daftar Pemilih Sementara Hasil Pemutakhiran.

Sebelum Coklit dimulai, KPU melalui PPK memberikan DP4 kepada PPS untuk dibagi dengan basis TPS , setiap TPS paling banyak terdapat 300 (tiga ratus) orang yang dibagi dengan memperhatikan jarak dan waktu

tempuh pemilih menuju TPS dengan memperhatikan tenggang waktu pemungutan suara, tidak menggabungkan kelurahan/desa atau sebutan lain, kemudahan Pemilih ke TPS, tidak memisahkan Pemilih dalam satu keluarga pada TPS yang berbeda, hal-hal berkenaan dengan aspek geografis.

Dalam Coklit, PPS dibantu oleh Panitia Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih) hasil seleksi PPS yang berasal dari tokoh masyarakat yang berdomisili di TPS masing-masing. Hal ini dimaksudkan agar Pantarlih mengenal dan dikenal oleh warga atau bakal calon pemilih sehingga memudahkan pemutakhiran data pemilih ketika datang dari rumah ke rumah. PKPU Nomor 11 Tahun 2017³⁷ mengatur Kegiatan Coklit tersebut, adapun bunyi peraturan tersebut adalah :

Pasal 13

- (3) Kegiatan Coklit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan cara:
 - a. mencatat Pemilih yang telah memenuhi syarat, tetapi belum terdaftar dalam Daftar Pemilih;
 - b. memperbaiki data Pemilih apabila terdapat kekeliruan;
 - c. mencatat keterangan Pemilih berkebutuhan khusus pada kolom jenis disabilitas;
 - d. mencoret Pemilih yang telah meninggal;
 - e. mencoret Pemilih yang telah pindah domisili ke daerah lain;
 - f. mencoret Pemilih yang telah berubah status dari status sipil menjadi status anggota Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - g. mencoret Pemilih yang belum genap berumur 17 (tujuh belas) tahun dan belum kawin/menikah pada hari pemungutan suara;
 - h. mencoret data Pemilih yang telah dipastikan tidak diketahui keberadaannya;
 - i. mencoret data Pemilih yang tidak dikenal;

³⁷ Lihat PKPU Nomor 11 Tahun 2017.

- j. mencoret Pemilih yang sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
 - k. mencoret Pemilih, yang berdasarkan KTP-el atau Surat Keterangan bukan merupakan penduduk setempat; dan
 - l. mencoret Pemilih yang tidak sesuai antara informasi TPS awal yang ada pada formulir Model A-KPU untuk disesuaikan dengan TPS terdekat berdasarkan domisili alamat Pemilih dalam lingkup satu wilayah kelurahan/desa.
- (4) Dalam hal Pemilih belum terdaftar dalam formulir Model A-KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pantarlih melakukan kegiatan:
- a. memastikan Pemilih sudah memenuhi syarat sebagai Pemilih dan memiliki KTP-el atau Surat Keterangan; dan
 - b. mencatat Pemilih yang bersangkutan ke dalam formulir Model A.A-KPU.
- (5) Dalam hal Pemilih yang belum terdaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat ditemui secara langsung oleh Pantarlih, Pantarlih melakukan kegiatan:
- a. meminta keluarga Pemilih untuk menunjukkan salinan KTP-el atau Surat Keterangan yang dimiliki oleh Pemilih yang bersangkutan;
 - b. dalam hal keluarga Pemilih tidak dapat menunjukkan salinan KTP-el atau Surat Keterangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, Pantarlih dapat menggunakan sarana teknologi informasi yang dilakukan secara dalam jaringan (online) dan seketika (real time) dengan menggunakan panggilan video (video call) yang memungkinkan Pantarlih dan Pemilih untuk saling bertatap muka, melihat, dan berbicara secara langsung; atau
 - c. dalam hal keluarga Pemilih tidak dapat menunjukkan salinan KTP-el atau Surat Keterangan yang dimiliki oleh Pemilih sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan Pantarlih tidak dapat menggunakan sarana teknologi informasi sebagaimana dimaksud dalam huruf b, Pantarlih meminta keluarga Pemilih untuk menunjukkan Kartu Keluarga Pemilih yang bersangkutan.

Selanjutnya Pantarlih menyerahkan dokumen hasil COKLIT dan sisa stiker kepada PPS untuk dilakukan penyusunan Daftar Pemilih Hasil Pemutakhiran berdasarkan hasil Coklit yang disampaikan oleh Pantarlih tersebut, dan hasilnya berupa naskah elektronik dan akan dirapatkan dalam rapat Pleno PPS lalu diserahkan kepada KPU melalui PPK.

Pada tingkat KPU kabupaten/ Kota, hasil coklit disaring dan dipisahkan antara yang masih memiliki hak memilih pada wilayah kerjanya dengan pemilih yang tidak memenuhi syarat (TMS). Pemilih TMS antarlain mereka yang telah meninggal, data pemilih ganda, data pemilih yang telah pindah domisili, pemilih potensial yang telah menjadi anggota TNI/ POLRI dll.

KPU Kabupaten/ Kota juga menambahkan pemilih baru yang belum terdaftar dalam DP4 dan telah memenuhi syarat menjadi pemilih kedalam daftar pemilih hasil pemutakhiran yang memenuhi syarat. Pemilih baru didapat saat coklit, adanya pemilih baru karena beberapa hal, antara lain mereka yang telah/akan pensiun dari TNI/ POLRI sebelum hari pemungutan suara, dan mereka yang sudah/akan berusia 17 tahun saat hari pemungutan suara.

Setelah penyusunan daftar pemilih tingkat KPU Kabupaten/ Kota selesai dan telah diPlenokan, maka selanjutnya data tersebut dinaikkan pada tingkat KPU Propinsi dan KPU Pusat untuk ditetapkan menjadi DPHP.

Kemudian DPHP diturunkan kepada PPS melalui KPU Propinsi, KPU Kabupaten/ Kota dan PPK untuk dipublikasikan kepada masyarakat jikalau ada tanggapan atau masukan dari masyarakat, jika ada maka PPS wajib menindaklanjuti masukan dari masyarakat tersebut dan melaporkannya kepada KPU Kabupaten/ Kota melalui PPK. Hasil keluaran tersebut akan menjadi Daftar Pemilih Sementara dan akan diulang prosesnya sampai penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT).

