

**PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU  
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN  
PRAKTIK *MONEY POLITICS***

**(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan  
Umum)**

**SKRIPSI**



Oleh:

**JANNATHA RAMADHONA**

No. Mahasiswa: 14410028

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

**PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU  
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN  
PRAKTIK *MONEY POLITICS***

**(Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan  
Umum)**



**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Oleh:**  
**اِبْرَاهِيْمُ الرَّامِدْهُنَا**  
**JANNATHA RAMADHONA**

No. Mahasiswa: 14410028

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**“PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU  
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN  
PRAKTIK *MONEY POLITICS*”**

**(Studi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)**

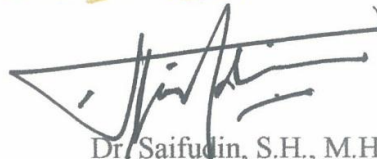
Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 20 April 2018

Yogyakarta, 20 April 2018

الجامعة الإسلامية  
الإسلامية

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum  
NIK. 864100101



**PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU  
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN  
PRAKTIK MONEY POLITICS**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas

Akhir/Pendadaran

pada tanggal 7 Juli 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 7 Juli 2018

**Tim Penguji**

- Tanda Tangan**
1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum
  2. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, S.H., M. Ag
  3. Anggota : Dr. Ridwan. S.H., M. Hum

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum  
NIK. 844100101

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA

### FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **JANNATHA RAMADHONA**

No. Mahasiswa : **14410028**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Studi Kasus Hukum dengan judul:

**PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU  
REPUBLIK INDONESIA DALAM PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN  
PRAKTIK *MONEY POLITICS* (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7  
Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap

kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 11 Mei 2018

g membuat pernyataan,



**(Jannatha Ramadhona)**

**NIM 14410028**

## **CURRICULUM VITAE**

1. Nama Lengkap : Jannatha Ramadhona
2. Tempat Lahir : Bangkinang, Riau
3. Tanggal Lahir : 6 Februari 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : A
6. Alamat Terakhir : Jalan Pakel Baru UH 1096, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Letnan Boyak gang Bukit Indah No.  
8 Bangkinang, Kabupaten Kampar, Riau.
8. Identitas Orang Tua/ Wali
  - a. Nama Ayah : Ismail, S.sos  
Pekerjaan Ayah : Pegawai Negeri Sipil (PNS)
  - b. Nama Ibu : Mardiana, S.sos  
Pekerjaan Ibu : Pegawai Negeri Sipil (PNS)  
Alamat Wali : Jalan Letnan Boyak gang Bukit Indah No.  
8 Bangkinang, Kabupaten Kampar, Riau.
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Muhammadiyah 048 Bangkinang Kota
  - b. SMP : SMPN 1 Bangkinang Kota
  - c. SMA : SMAN 1 Bangkinang Kota
10. Hobby : Liburan, Nonton

Yogyakarta, Juni 2018

Yang bersangkutan

( Jannatha Ramadhona )

NIM. 14410028

**HALAMAN MOTTO**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*“Hasil tidak akan pernah mengkhianati proses.”*

*“Man jadda wa jadda”*

*(Penulis)*



## PERSEMBAHAN

*Tugas Akhir ini saya persembahkan kepada:*

*Kedua orang tua penulis yaitu Ayah tercinta (Ismail, S.Sos) dan mamaku tersayang (Mardiana, S.Sos), Dosen Pembimbing terbaik (Dr. Saifudin, S.H., M.Hum), serta sahabat-sahabat, dan teman-temanku).*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Puji syukur penulis persembahkan kepada Yang Maha Agung Allah SWT atas rahmat, ridho, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir berupa skripsi yang berjudul “**Perluasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Pencegahan dan Penindakan Praktik *Money Politics*” (Studi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)**. Shalawat dan salam juga penulis curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah mengantarkan manusia dari zam kegelapan menuju zaman yang terang benderang seperti saat ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis berupaya semaksimal mungkin agar dapat memenuhi harapan semua pihak. Namun penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima demi kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, karena berkat rahmat, karunia, dan hidayah-Nya lah penulis dapat lancar dalam menyelesaikan tugas akhir ini;

2. Kedua orang tua, kakak dan adik penulis tercinta yaitu Ayah, Mama, Kak dewi, dan Said yang selalu mendoakan, memberikan dukungan, semangat dan kasih sayangnya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dan membuat mereka bangga kepada penulis;
3. Dr. Saifudin, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing Penulis yang dengan sabar memberikan arahan, bimbingan, dukungan dan doanya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
4. Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M. Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mengajari dan memberikan ilmunya kepada penulis selama penulis kuliah;
6. Kekasihku Ekka Putera Afisma atas kasih sayangnya, dukungan, saran, nasehat-nasehat, semangat, serta doanya yang telah diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
7. Sahabat-sahabat penulis yang selalu ada dalam keadaan suka maupun duka dan yang selalu memberikan dukungan, semangat serta saran dan nasehat kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini yaitu: Amalia Karunia Putri, Irwan Rinaldi, Amanda Nariswari, Nelvia Roza, Sukma Putri Sulistianingrum, Larasati Indah Lestari, Raudah Mardani Pindri, Lulu Azmi Sharfina, Nur Alfiah Hamzah, Nova Gamay, Velin Arviyandi, Taufi Ilham, dan Meika Arista;

8. Abang terbaik Penulis yaitu Bang Allan Fatchan Gani W. yang telah sabar membantu dan memberikan arahan, dukungan, dan doanya serta kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
9. Teman-teman Bangkinang penulis yang seperjuangan dan seperantauan di Yogyakarta yang telah memberikan dukungan, motivasi dan yang selalu menemani dan membantu penulis selama menjadi anak rantau yaitu: Agus Suyanto, Andita Sri Wulandari, Arief Setiawan, Muhammad Furqon AK, Fauzan Akbar, Umairoh Ayunda Fitri, Vicky Amalia Iskandar, dan Irwan Sitohang;
10. Teman-teman kost Penulis yaitu, Serly, Rafika, Rere, Aulia dan Shinta yang telah memberikan dukungannya kepada penulis;
11. Teman-teman KKN UII 55 Unit 176 yaitu Fala, Lida, Putri, Dhea, Wisnu, Madhan, dan Agus yang telah memberikan dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
12. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berpartisipasi dalam penulisan tugas akhir ini. Semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

***Wassalamualaikum, Wr. Wb.***

Yogyakarta, 11 Mei 2018

(Jannatha Ramadhona)

NIM. 14410028

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS .....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vii
HALAMAN MOTTO .....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAKSI.....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Tinjauan Pustaka .....	10
E. Metode Penelitian .....	18
F. Sistematika Penulisan.....	21
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi .....	22

1. Pengertian Demokrasi.....	22
2. Sejarah Demokrasi.....	24
3. Konsep Demokrasi.....	28
4. Model- Model Demokrasi.....	31
5. Prinsip-Prinsip Demokrasi.....	32
6. Nilai-Nilai Demokrasi.....	34
B. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum.....	35
1. Pengertian Negara Hukum.....	35
2. Sejarah Negara Hukum.....	38
3. Konsep Negara Hukum.....	40
4. Tipe-Tipe Negara Hukum.....	42
C. Negara Hukum yang Demokrasi .....	47
D. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam.....	51
1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah.....	52
2. Prinsip Musyawarah.....	53
3. Prinsip Keadilan .....	54
4. Prinsip Persamaan.....	54
5. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan terhadap HAM.....	55
6. Prinsip Peradilan Bebas.....	56
7. Prinsip Perdamaian .....	57
8. Prinsip Kesejahteraan.....	58
9. Prinsip Ketaatan Rakyat.....	58

### **BAB III PEMILIHAN UMUM DAN PENGAWASAN TERHADAP**

## **PEMILU**

A. Pemilihan Umum.....	60
1. Pengertian dan Tujuan Pemilihan Umum.....	60
2. Pemilu Wujud Demokrasi.....	63
3. Asas-asas Pemilihan Umum.....	66
4. Penyelenggara Pemilihan Umum.....	67
5. Pelanggaran Pemilihan Umum.....	69
B. Macam-Macam Sengketa dan Pelanggaran dalam Penyelenggaraan Pemilu.....	69
1. Pelanggaran Kode Etik.....	70
2. Pelanggaran Administrasi Pemilu.....	71
3. Tindak Pidana Pemilu.....	72
4. Sengketa Pemilu.....	72
C. Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Umum.....	78
1. Badan Pengawas Pemilu.....	81
2. Pengawasan Oleh Masyarakat.....	85
3. Pengawasan Oleh Pers.....	88

## **BAB IV ANALISIS TENTANG PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TERHADAP PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN PRAKTIK *MONEY POLITICS***

A. Deskripsi Data.....	90
------------------------	----

B. Urgensi Perluasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.....	92
C. Perluasan Kewenangan Bawaslu Terhadap Pencegahan dan Penindakan <i>Money Politics</i> .....	110
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	128
B. Saran.....	129
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>131</b>



## **ABSTRAKSI**

*Studi ini bertujuan untuk mengetahui perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Republik Indonesia dalam pencegahan dan penindakan praktik money politics (studi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Apa urgensi perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ?; Bagaimana perluasan kewenangan yang dimiliki Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan penindakan praktik Money politics ?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara meneliti bahan pustaka baik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan karya ilmiah yang mempunyai hubungan dengan penelitian ini. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa urgensi perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam pemilihan umum menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 agar setiap pelanggaran pemilu dapat diselesaikan dengan cepat tanpa harus melalui mekanisme penyelesaian yang panjang; perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu agar dapat mencegah praktik money politic dengan cara melakukan pengawasan, kemudian cara Badan Pengawas Pemilu dalam menyelesaikan pelanggaran money politics (politik uang) dilakukan dengan cara memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran money politics.*

**Kata kunci:** *Kewenangan, Badan Pengawas Pemilu, Money Politics, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dilihat dari sudut pandang ilmu Hukum Tata Negara, Pemilu dan Lembaga Perwakilan merupakan obyek pembahasan yang tidak dapat dipisahkan. Pemilu merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang akan mewakili mereka dalam Lembaga Perwakilan, sehingga dapat dipahami bahwa dalam kehidupan ketatanegaraan Pemilu dan Lembaga Perwakilan merupakan kegiatan politik yang tidak dapat dipisahkan.<sup>1</sup>

Pemilu sebagai sarana partisipatif politik warga negara dapat dijadikan sarana menegakkan nilai-nilai demokrasi di dalam proses politik. Bisa atau tidaknya pemilihan menjadi sarana demokratisasi tergantung pada hakekat Pemilu bagi masing-masing sistem politik.<sup>2</sup>

Indonesia sebagai negara demokrasi telah beberapa kali menyelenggarakan Pemilu untuk memilih calon wakil rakyatnya. Tetapi, dalam pelaksanaannya Pemilu di Indonesia sering terlihat tidak sehat. Hal ini dikarenakan Pemilu yang dinilai sebagai pesta demokrasi ternyata belum bisa mengimplementasikan sistem demokrasi yang sesungguhnya, sehingga dalam pelaksanaannya masih banyak terdapat kecurang-kecurangan yang dilakukan oleh para peserta Pemilu maupun

---

<sup>1</sup> H. Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu Dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992, hlm. Xii

<sup>2</sup> M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 63.

Partainya agar dapat menjadi pemenang dalam Pemilu tersebut. Salah satu bentuk kecurangan dalam praktek Pemilu tersebut adalah *Money politics* (Politik uang) yang memaksa masyarakat untuk memilih peserta Pemilu yang melakukan politik uang tersebut.

Pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 lalu, kasus *money politics* merupakan pelanggaran Pemilu yang paling banyak terjadi. Berdasarkan hasil final pemantauan yang dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) bersama jaringan daerah, terdapat praktik *money politics* di 15 Provinsi di Indonesia. Mulai dari masa kampanye, minggu tenang, hingga hari pencoblosan, setidaknya mendapatkan 313 temuan pelanggaran. Mulai dari pemberian uang terdapat sebanyak 104 kasus, pemberian barang sebanyak 128 kasus, pemberian jasa sebanyak 27 kasus, dan penggunaan sumber daya negara sebanyak 54 kasus.<sup>3</sup>

Selain itu, Deputi Koordinator Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) yaitu Masykurudin Hafidz mengatakan bahwa berdasarkan hasil pemantauan JPPR diketahui sebanyak 33 persen tempat pemungutan suara (TPS) di 25 provinsi di Indonesia terjadi kecurangan *money politics* (politik uang). Modus yang digunakan pelaku dalam melakukan praktik *money politics* adalah dengan membagikan uang dengan besaran Rp 10.000 sampai Rp 200.000, barang seperti sembako, alat ibadah, pulsa, baju, hingga polis asuransi.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> “Praktik Politik Uang dalam Pileg 2014 masif.” terdapat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5354fb0073589/praktik-politik-uang-dalam-pileg-2014-masif>, Diakses tanggal 24 Oktober 2017 Pukul 20.05

<sup>4</sup> Dani Prabowo, “Politik Uang di Pemilu 2014 Dinilai Lebih Vulgar,” <http://nasional.kompas.com/read/2014/04/13/1801547/Politik.Uang.di.Pemilu.2014.Dinilai.Lebih.Vulgar>, Diakses tanggal 2 November 2017 Pukul 17.16

Berdasarkan data dan fakta di atas, tentu adanya praktik *money politics* harus diminimalisir. Oleh karena itu untuk meminimalisir terjadinya kecurangan dan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh peserta Pemilu maupun Penyelenggara Pemilu tersebut, maka diperlukan adanya lembaga yang dapat mengawasi jalannya penyelenggaraan Pemilu. Di Indonesia lembaga yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga pengawas ini dibentuk agar dapat memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam Pemilu, sekaligus menegaskan komitmen Pemilu/Pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintah yang berkarakter.<sup>5</sup>

Di berbagai negara didunia sebetulnya pelaksanaan Pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya Lembaga Pengawas Pemilu seperti Badan Pengawas Pemilu yang ada di Indonesia ini untuk menjamin pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Bahkan, dalam praktek Pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan Pemilu yang demokratis keberadaan lembaga Pengawas Pemilu ini tidak dibutuhkan. Tetapi, para perancang undang-undang Pemilu di Indonesia sejak orde Baru sampai sekarang menghendaki Lembaga Pengawas Pemilu itu tetap eksis.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 107

<sup>6</sup> J. Tjiptabudy, "*Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*,"terdapat dalam <http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/112-fungsi-dan-peran-panwaslu-dalam-sistem-pemilihan-umum-di-indonesia-kajian-dari-aspek-yuridis>, Diakses terakhir tanggal 24 Oktober 2017 Pukul 21.34

Secara historis, Lembaga Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas Pemilu pada Pemilu 1971, karena pelanggaran dan kecurangan Pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI, sehingga muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan untuk meningkatkan “kualitas” Pemilu 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).<sup>7</sup>

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan Penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat, sehingga dibentuklah sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu, karena mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU yang merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri).

---

<sup>7</sup> “Sejarah Pengawasan Pemilu,” <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-Pemilu>, Diakses terakhir tanggal 24 Oktober 2017 Pukul 21.55

Di sisi lain lembaga pengawas Pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).<sup>8</sup>

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum. Menurut Undang-Undang ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, 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 Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (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.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 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

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana Pemilu, serta kode etik.<sup>9</sup>

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan Pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga Pengawas Pemilu yang bersifat tetap 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, Bawaslu kewenangannya ditambah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, sehingga kini Bawaslu juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.<sup>10</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemilu, salah satunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.<sup>11</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Bawaslu berwenang menerima laporan adanya dugaan pelanggaran. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 kemudian menjabarkan lebih lanjut mengenai jenis-jenis pelanggaran tersebut. Ada 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam Pemilu, yaitu pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, Pelanggaran administrasi Pemilu, dan tindak pidana

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 116.

Pemilu.<sup>12</sup> Praktik *Money politics* yang dilakukan dalam Pemilu ini termasuk salah satu dari bentuk pelanggaran Pemilu, yaitu termasuk kedalam jenis tindak pidana Pemilu. Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.<sup>13</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, *money politics* merupakan bentuk kejahatan Pemilu dan ada sanksi pidananya bagi pihak-pihak yang terlibat dalam kejahatan *money politics* tersebut. Bahkan sanksi pidana dan denda terhadap praktik *money politics* ini lebih tinggi lagi jika dilakukan pada hari pemungutan suara atau bahkan pada hari tenang.<sup>14</sup> Dalam Proses penyelesaian tindak pidana Pemilu, pengawas Pemilu berada di garis terdepan, yakni menerima laporan masyarakat (mendapatkan temuan), mengkajinya, dan meneruskannya kepada penyidik apabila disimpulkan adanya tindak pidana Pemilu.<sup>15</sup> Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.<sup>16</sup>

Pengawas Pemilu memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran paling lambat 3 (tiga) hari setelah Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran diterima. Apabila

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 116

<sup>13</sup> Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

<sup>14</sup> Pasal 301 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

<sup>15</sup> Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 63

<sup>16</sup> Pasal 249 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD



Pengawas Pemilu memerlukan tambahan dari Pelapor untuk menindaklanjuti Laporan Dugaan Pelanggaran tersebut, waktu penanganan Laporan Dugaan Pelanggaran diperpanjang paling lama 5 (lima) hari setelah Laporan Dugaan Pelanggaran diterima.

Setelah dilakukan kajian, jika hasil kesimpulannya merupakan pelanggaran pidana Pemilu, Pengawas Pemilu meneruskan kepada Kepolisian dan dalam waktu 14 hari Kepolisian harus melimpahkan kasus tersebut ke Kejaksaan. Setelah dilimpahkan, kejaksaan hanya mempunyai waktu 5 hari kemudian sudah harus melimpahkan ke Pengadilan. Selanjutnya Pengadilan Negeri menerima pelimpahan perkara dari Penuntut Umum, kemudian perkara tersebut ditangani oleh Majelis Hakim Khusus dan harus sudah diputus paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.<sup>17</sup>Sesuai ketentuan tersebut, maka terhadap sengketa berupa tindak pidana Pemilu *money politics* tidak dapat diselesaikan oleh Bawaslu melainkan diselesaikan oleh penegak hukum yang bekerja dalam sistem peradilan pidana (Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan).

Tetapi semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu RI memiliki kewenangan yang lebih besar. Kewenangan Bawaslu yang lebih besar tersebut adalah ia diberikan kewenangan untuk dapat memutuskan dan memberikan sanksi terhadap pelanggaran administrasi Pemilu, termasuk dalam memutuskan dan memberikan sanksi terhadap kasus *money politics*. Hal ini terdapat pada Pasal 95 huruf c dalam

---

<sup>17</sup> Pasal 261, 262, 263 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa Bawaslu berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran politik uang.<sup>18</sup>

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk membahas mengenai **“Perluasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia dalam Pencegahan dan Penindakan Praktik *Money Politics* (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa urgensi perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017?
2. Bagaimana bentuk perluasan kewenangan yang dimiliki Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan penindakan praktik *Money politics*?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui urgensi dari Perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

---

<sup>18</sup> Pasal 95 huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

2. Untuk mengetahui bentuk perluasan kewenangan dari Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan penindakan praktik *money politics*.

#### **D. TINJAUAN PUSTAKA**

##### **1. Teori Negara Hukum**

Cita Negara Hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato, Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum, sedangkan menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.<sup>19</sup>

Defenisi yang mungkin paling sederhana dari Negara Hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa Negara Hukum interaksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun, sehingga dalam hal ini lembaga peradilan menjadi sebuah tataran yang diatur independen.<sup>20</sup>

Negara Hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat

---

<sup>19</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.14

<sup>20</sup> Daniel S.Lev, *Hukum Dan Politik Di Indoneisa; Kesenambungan Dan Perubahan*, Ctk. Pertama, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 392

pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara Hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*staat the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, di dalam Negara Hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara, sedangkan terhadap negara malah sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>21</sup>

Dalam kepustakaan Indonesia istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari kata *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Adapun ciri-ciri dari *rechtsstaat* adalah sebagai berikut: <sup>22</sup>

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara;
- c. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri dari *rechtsstaat* diatas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan, sedangkan adanya pembagian kekuasaan adalah untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung

---

<sup>21</sup> Mutiar'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, 1990, hlm. 20

<sup>22</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 9

kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.<sup>23</sup>

## 2. Teori Demokrasi

Membahas mengenai demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga masyarakat. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan. Sebab pada hakikatnya rakyat adalah kekuasaan tertinggi, yakni kedaulatan. Sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.<sup>24</sup>

Kata “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demo-demos*, yang berarti rakyat atau penduduk; dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan kedua suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Selanjutnya Abraham Lincoln memberikan batasan singkat tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>25</sup>

Menurut M. Durverger di dalam bukunya *les regimes politiques*, Demokrasi termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya, satu sistem pemerintahan negara di mana pokoknya semua orang (rakyat) memiliki hak yang sama, yaitu berhak untuk memerintah dan juga untuk diperintah.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 9

<sup>24</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Op. Cit.*, hlm. 61

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 61

<sup>26</sup> Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokarasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasi dari demokrasi itu sendiri di berbagai negara tidak selalu sama.<sup>27</sup>

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dan masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>28</sup> Jadi, Negara Demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, Negara Demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>29</sup>

### **3. Teori Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat Pemilu merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh bangsa Indonesia di dalam mewujudkan pilar-pilar demokrasi dalam kehidupan kebangsaan dan ketatanegaraan. Sebagai sebuah instrumen, tentu terdapat beberapa penyesuaian isi instrumen apabila terjadi

---

<sup>27</sup> Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.7

<sup>28</sup> Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207

<sup>29</sup> Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-undang dan Peran Rakyat*”, dalam PRISMA No. LP3ES, Jakarta, 1984

dinamika kehidupan sosial dan perpolitikan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat.<sup>30</sup>

Menurut Ramlan Subakti Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.<sup>31</sup> Jadi, secara umum Pemilu dimaknai sebagai realisasi kedaulatan dan sebagai sara mekanisme dan memperkuat legitimasi pemerintahan.

Untuk menjunjung tinggi kedaulatan rakyat tersebut, penyelenggaraan Pemilu harus didasarkan pada prinsip *free and fair election* (bebas dan adil). Prinsip *free and fair election* telah menjadi pedoman bagi negara-negara demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu beberapa dekade terakhir.<sup>32</sup>

Penyelenggara Pemilu adalah salah satu elemen yang paling penting dan strategis dalam mewujudkan Pemilu yang bebas dan adil. Penyelenggara Pemilu merupakan pihak yang mengatur jalannya Pemilu mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu, penetapan peserta Pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rekapitulasi perolehan suara hingga menetapkan pemenang Pemilu. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa penyelenggara Pemilu merupakan nahkoda dari Pemilu yang menentukan bagaimana dan ke arah mana Pemilu akan berlabuh.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Wasis susetyo, *Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2016, hlm.1

<sup>31</sup> Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widya Sarana, Jakarta, 1992, hlm. 181

<sup>32</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Election: International Law and Practice*, dikutip oleh Ni'matul Huda, M.Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 51

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm.52

Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, pengertian dari Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Darat, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh Rakyat, Serta Untuk Memilih Gubernur, Bupati dan Walikota Secara Demokratis.

#### **4. Pengawasan Terhadap Pemilihan Umum**

Istilah mengenai pengawasan menurut bahasa Indonesia berasal dari kata “awas”, sehingga dapat diartikan bahwa pengawasan adalah aktivitas mengawasi atau mengamati sesuatu dengan teliti.<sup>34</sup> Selain itu, Pengawasan juga dapat diartikan sebagai sebuah proses untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana telah sesuai seperti apa yang sudah direncanakan.

Pengertian pengawasan dari beberapa ahli, yaitu menurut S.P Siagian pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan dari seluruh kegiatan organisasi untuk dapat menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Kemudian menurut Hendry Fayol Pengawasan ialah terdiri dari pengujian apakah seluruh sesuatu telah berlangsung sesuai dengan rencana yang sudah ditentukan dengan instruksi yang sudah digariskan. Hal itu memiliki tujuan untuk dapat menunjukkan atau menentukan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan

---

<sup>34</sup> “Pengertian Pengawasan dalam Manajemen Beserta Fungsi dan Tujuan,” <http://jurnalmanajemen.com/pengertian-pengawasan>, Diakses terakhir tanggal 26 Oktober 2017 Pukul 17.05



dengan sebuah maksud agar memperbaiki dan juga mencegah terulangnya kembali sebuah kesalahan-kesalahan tersebut.<sup>35</sup>

Jadi, Pengawasan Pemilihan Umum adalah upaya untuk mengawasi jalannya pelaksanaan Pemilihan Umum agar proses dan tahapannya Pemilu tersebut berlangsung dengan jujur, adil, demokratis serta tidak melanggar perundang-undangan. Di Indonesia lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Pengertian umum Bawaslu secara umum ialah suatu lembaga penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertujuan untuk pengawasan dalam suatu pemilihan umum untuk kelacaran dan tidak adanya suatu unsur kecurangan dalam suatu system pemilihan umum.<sup>36</sup> Sedangkan Pengertian Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di tingkat nasional atau pusat Bawaslu disebut dengan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI), sedangkan di tingkat provinsi disebut Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi), di tingkat kabupaten/kota disebut Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten/Kota, di tingkat kecamatan disebut Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan, di tingkat desa atau nama lain/kelurahan disebut Pengawas Pemilu Lapangan dan ada

---

<sup>35</sup> “Pengertian Pengawasan Menurut Para Ahli lengkap,” <http://www.spengetahuan.com/2016/10/pengertian-pengawasan-menurut-para-ahli-lengkap.htm>, Diakses terakhir tanggal 26 Oktober 2017 Pukul 17.15

<sup>36</sup> <https://www.kompasiana.com/mukhtarnajib/59a5eef72350df04d5017322/bawaslu-atau-badan-pengawasan-Pemilu>, Diakses terakhir tanggal 26 oktober 2017 Pukul 19.45

Pengawas Pemilu Luar Negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia.<sup>37</sup>

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu mengatur mengenai tugas, wewenang dan kewajiban Badan Pengawas Pemilu. berdasarkan Undang-Undang tersebut, Bawaslu bertugas untuk Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut :<sup>38</sup>

- a. mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
- b. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- c. mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
- d. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen;
- 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;
- i. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut :<sup>39</sup>

- 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 Bawaslu Provinsi;
- e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
- f. melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut :<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup>Pasal 71 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu

<sup>38</sup>Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>39</sup>Pasal 73 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

- 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.

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan fokus kajian menelaah kewenangan dan peran Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan penindakan praktik *money politics*.

### **2. Objek Penelitian**

Fokus penelitian menelaah perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu terhadap praktik *money politics* (studi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum).

### **3. Sumber Data Penelitian**

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :

---

<sup>40</sup> Pasal 74 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu;
  - 3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu;
  - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
  - 5) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Istilah Hukum, dan Ensiklopedia.

#### **4. Teknik pengumpulan data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan dan peran Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan

penindakan praktik *money politics*. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

## **5. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan tersebut dipilih karena penulis melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan terkait kewenangan dan peran Badan Pengawas Pemilu dalam pencegahan dan penindakan praktik *money politics*.

## **6. Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika berikut :

**Bab I** memuat Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**Bab II** memuat Tinjauan umum tentang teori Demokrasi dan teori Negara Hukum. Teori tersebut digunakan sebagai pisau analisis untuk mempertajam analisis di Bab pembahasan.

**Bab III** memuat Tinjauan umum tentang teori Pemilihan umum dan Pengawasan terhadap Pemilihan Umum. Teori tersebut digunakan sebagai pisau analisis untuk mempertajam analisis di Bab pembahasan

**Bab IV** merupakan analisis dan Pembahasan, berisi kajian terhadap perluasan kewenangan Bawaslu dalam pencegahan dan penindakan praktik *money politics* di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

**Bab V** : Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasi dari hasil penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM MENGENAI DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM

#### A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cractos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan. Jadi secara bahasa, *demos-cratein* atau *demos-cratos* berarti pemerintahan rakyat atau kekuasaan rakyat.<sup>41</sup>

Secara terminologis, menurut Hariss Soche demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat, oleh karena itu kekuasaan pemerintah melekat pada diri rakyat, diri orang banyak dan merupakan hak bagi rakyat atau orang banyak untuk mengatur, mempertahankan, melindungi dirinya dari paksaan dan pemerkosaan orang lain atau badan yang diserahi untuk pemerintah.<sup>42</sup> Menurut Sidney Hook demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>43</sup>

Ada satu pengertian mengenai demokrasi yang dianggap populer di antara pengertian yang ada, yaitu pengertian demokrasi yang dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan bahwa demokrasi adalah

---

<sup>41</sup> Winarno, *Paradigma Pendidikan Kewarganegara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 89

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 91

<sup>43</sup> A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 162

pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).<sup>44</sup>

Pemerintah dari rakyat berarti pemerintah negara itu dapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan. Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan negara itu dijalankan oleh rakyat. Meskipun dalam praktik yang menjalankan penyelenggaraan negara itu pemerintah, tetapi orang-orang itu pada hakikatnya yang telah dipilih dan mendapat mandat dari rakyat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan untuk rakyat adalah pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.<sup>45</sup>

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Oleh karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 92

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> A. Ubaidillah, *et al, Op. Cit.*, hlm. 163



## 2. Sejarah Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.<sup>47</sup>

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena langsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).<sup>48</sup>

Gagasan demokrasi yunani boleh dikatakan hilang dimuka bumi barat waktu bangsa romawi, yang sedikit banyak masih kenalkan kebudayaan yunani, dikatakan oleh suku bangsa eropa barat dan benua eropa memasuki Abad

---

<sup>47</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm. 197

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm.

Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan sudut yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.<sup>49</sup>

Sebelum abad Pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali dan *Reformasi* (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.

*Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya hanya diserahkan kepada tulisan-tulisan keagamanya ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri mereka dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini

---

<sup>49</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991, hlm.54

ialah timbulnya gagasan mengenai perlu adanya kebebasan beragama serta adanya garis pemisah yang tegas antara soal-soal keagamaan dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara”.<sup>50</sup>

Dua kejadian (*renaissance dan reformasi*) tersebut telah mempersiapkan Eropa masuk kedalam *Aufklärung* (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pemikiran dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atau akal (*ratio*) semata-mata yang pada gilirannya kebebasan berpikir ini menelorkan lahirnya pikiran tentang kebebasan politik. Dari sinilah Timbul gagasan tentang hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, dan serta timbul kecaman-kecaman terhadap raja yang pada waktu itu lazim memerintah dengan kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki-monarki absolut. Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu telah didukung pula oleh golongan menengah (*middle-class*) yang waktu itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini relatif baik.<sup>51</sup>

Kecaman dan dobrakan terhadap abslotutisme monarki didasarkan pada teori rasionalitas sebagai “*social-contract*” (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasi oleh hukum yang timbul dari alam (*natural*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang baik raja, bangsawan, mapapun rakyat jelata. Unsur universalisme yang mempersamakan berlakunya hukum alam (*natural-law*)

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 55

<sup>51</sup> *Ibid.*

bagi semua orang dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat antara kedua belah pihak. Raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan aman, sedangkan rakyat akan mentaati pemerintahan raja asal hak-hak alamnya terjamin.<sup>52</sup>

Teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (pemerintahan rakyat). Dua filsuf besar yaitu John Locke dan Montesquieu masing-masing dari Inggris dan Prancis, telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat tersebut mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberty, property*) sedangkan Montesquieu (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui "*Trias Politica*"nya, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam suatu negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, artinya secara prinsip semua kekuasaan tersebut tidak boleh dipegang oleh seorang raja saja.<sup>53</sup>

Dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan inilah terlihat munculnya kembali ide pemerintahan (demokrasi). Tetapi dalam kemunculannya sampai saat ini demokrasi telah melahirkan dua konsep

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 55

<sup>53</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 25

demokrasi yang berkaitan dengan peranan negara dan peranan masyarakat, yaitu demokrasi konstitusional abad ke- 19 dan demokrasi konstitusional abad ke-20 yang keduanya senantiasa dikaitkan dengan konsep Negara Hukum.<sup>54</sup>

### **3. Konsep Demokrasi**

Ada bermacam-macam istilah mengenai demokrasi yang kita kenal yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet dan demokrasi nasional.<sup>55</sup> Di antara sekian banyak aliran pikiran mengenai demokrasi tersebut, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya atas komunisme.

Perbedaan fundamental di antara kedua aliran tersebut adalah demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu Negara Hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsstaat*), dan yang bersifat totaliter.<sup>56</sup>

#### **a. Demokrasi Konstitusional**

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang kekuasaannya terbatas dan tidak dibolehkan melakukan perbuatan yang sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa, sehingga kesempatan untuk penyalahgunaan kekuasaan dapat diperkecil yaitu, dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 26

<sup>55</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm. 199-200

<sup>56</sup> *Ibid.*

kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule Of Law*.

b. Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis

Pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggap sebagai alat maksa yang akhirnya lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Marx dan Engels, “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “Negara hanyalah merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”, sehingga negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

c. Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus dari demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovakia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia dan di Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov (mantan perdana menteri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan “negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme” (*a state in the transitional period destined to development on the path socialism*).<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Arnold J. Zurcher (Editor), *Constitutions And Constitutional Trend Since World War II*, Dikutip dari Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 89

Ciri-ciri demokrasi rakyat terbagi atas dua bentuk yaitu:

- 1) Suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat dimana partai komunis berperan sebagai penguasa;
- 2) Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.

d. Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)

Pada akhir tahun 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan mereka dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah merdeka setelah perang dunia II berakhir. Kaum komunis berharap bahwa negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan “*bourgeois democratic revolution*”, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.<sup>58</sup>

Pola perebutan kekuasaan secara langsung, seperti yang digariskan oleh ajaran-ajaran Lenin dan ditegaskan kembali pada bulan Februari 1948 dalam Konferensi Calcuta yang dihadiri oleh organisasi-organisasi pemuda kiri dari berbagai negara Asia ternyata gagal, karena golongan nasionalis cukup mendapat dukungan rakyat. Kegagalan ini mendorong komunis untuk melahirkan konsepsi-konsepsi baru dalam strategi internasionalnya untuk kerja sama dengan golongan nasionalis setempat dan menyebabkan pula perubahan sikap dalam politik negara-negara komunis terutama pada negara Uni Soviet terhadap negara-negara baru.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>*Ibid.*, hlm. 92

<sup>59</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm 205

Pada tahun 1960 dalam pertemuan 81 partai komunis di Moskow gagasan Khrushchev dirumuskan secara lebih rinci lagi dan dicetuskan suatu pola baru, yaitu negara demokrasi nasional (*national democratic state*). Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.

Pada akhir 1964 disadari bahwa konsep demokrasi nasional tidak realistis, karena beberapa negara yang tadinya dianggap sudah matang untuk terbentuknya demokrasi nasional, seperti Guinea, Ghana, Mali, Aljazair, dan Burma ada yang tidak memperhatikan kemajuan ke arah demokrasi rakyat, bahkan ada di antaranya yang membubarkan partai komunis setempat, sehingga golongan komunis terpaksa meninjau kembali konsep demokrasi nasional yang baru dicetuskannya tersebut dan menentukan sikap terhadap negara borjuis nasional yang tidak memihak, tetapi yang membatasi ataupun menutup sama sekali ruang gerak partai komunis setempat. Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan yang sangat pokok yaitu peranan mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan dicetusnya konsep mengenai demokrasi parlementer.<sup>60</sup>

#### **4. Model-Model Demokrasi**

Demokrasi sebagai suatu sistem politik juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi yang lahir dan semuanya tidak lepas dari berbagai ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang menjadi banyak model karena kreativitas para aktor

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 205



politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.<sup>61</sup>

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik yang warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini telah memunculkan tiga model pokok demokrasi, yaitu:<sup>62</sup>

- a. Demokrasi Partisipasif atau Demokrasi Langsung, yaitu suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan diatas).
- b. Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, yaitu suatu sistem yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas dengan tetap menjunjung tinggi aturan hukum.
- c. Demokrasi yang didasarkan atas model satu partai. Sebenarnya para ahli masih meragukan apakah model ini juga termasuk kedalam suatu model demokrasi atau tidak, namun dalam model ini terdapat pola-pola tersendiri yang terpisah dari model-model lainnya.

## 5. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Prinsip-prinsip demokrasi dapat ditinjau dari pendapat Almamudi yang dikenal dengan “soko guru demokrasi”. Adapun prinsip-prinsip demokrasi menurut Almamudi adalah sebagai berikut:<sup>63</sup>

- a. Kedaulatan Rakyat  
Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi, sehingga dalam negara demokrasi pemilik kedaulatan rakyat adalah rakyat bukan penguasa. Kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat dan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari rakyat.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 207

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Abdul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1988, hlm.19-31

- b. Pemerintahan didasarkan pada persetujuan rakyat  
Prinsip ini menghendaki adanya pengawasan oleh rakyat terhadap pemerintahan. Dalam hal ini, penguasaan negara tidak bisa dan tidak boleh menjalankan kehidupan negara berdasarkan kemauannya sendiri.
- c. Pemerintahan mayoritas dan perlindungan hak-hak minoritas  
Prinsip ini menghendaki adanya keadilan dalam keputusan. Keputusan tersebut harus sesuai dengan kehendak rakyat. Tetapi, dalam kenyataannya kehendak rakyat itu berbeda-beda, sehingga berlaku prinsip *majority rule*, yaitu keputusan diambil sesuai kehendak mayoritas rakyat dengan menghormati hak-hak minoritas.
- d. Jaminan hak-hak asasi manusia  
Prinsip ini menghendaki adanya jaminan hak-hak asasi. Jaminan tersebut terdapat dalam konstitusi. Jaminan hak asasi itu sekurang-kurangnya meliputi hak-hak dasar, yaitu hak mengemukakan pendapat, berekspresi, dan pers bebas, hak beragama, hak hidup, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan perlindungan hukum, hak atas proses peradilan yang bebas.
- e. Pemilu yang bebas dan adil  
Prinsip ini menghendaki adanya pergantian pimpinan pemerintahan secara damai dan teratur. Hal ini penting untuk menjaga agar kedaulatan rakyat tidak diselewengkan. Oleh karena itu diselenggarakan pemilihan umum (Pemilu).
- f. Persamaan di depan hukum  
Prinsip ini menghendaki adanya persamaan politik, yaitu secara hukum (di depan hukum) setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik, sehingga tidak boleh ada sikap membeda-bedakan (diskriminasi).
- g. Perlindungan hukum  
Warga negara tidak boleh ditangkap tanpa alasan hukum yang jelas dan warga negara tidak boleh dipenjarakan tanpa melalui proses hukum yang terbuka.
- h. Penghargaan pada keberagaman  
Prinsip ini menghendaki agar tiap-tiap kelompok sosial-budaya, ekonomi, ataupun politik diakui dan dijamin keberadaannya. Masing-masing kelompok memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan negara.
- i. Penghargaan terhadap nilai-nilai demokrasi  
Prinsip ini menghendaki agar kehidupan negara senantiasa diwarnai oleh toleransi, kemanfaatan, kerjasama dan konsensus. Toleransi berarti kesediaan menahan diri, bersikap sabar, memberikan dan berhati lapang terhadap orang-orang yang berpandangan berbeda. Kemanfaatan berarti demokrasi haruslah mendatangkan manfaat konkret, yaitu perbaikan kehidupan rakyat. Kerjasama berarti semua pihak bersedia untuk menyumbangkan kemampuan terbaiknya dalam

mewujudkan cita-cita bersama. Kompromi berarti ada komitmen untuk mencari titik temu di antara berbagai macam pandangan dan perbedaan pendapat guna mencari pemecahan untuk kebaikan bersama.

## 6. Nilai-nilai Demokrasi

Demokrasi membutuhkan usaha yang nyata dari setiap warga negara maupun penyelenggara negara untuk berperilaku, sehingga mendukung sistem politik demokrasi. Perilaku demokrasi terkait dengan nilai-nilai demokrasi. Perilaku yang bersandar pada nilai-nilai demokrasi akan membentuk budaya atau kultur demokrasi. Menurut Henry B. Mayo Nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi :<sup>64</sup>

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menjalankan pergantian kepemimpinan secara teratur;
- d. Membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui dan menganggap wajar adanya keragaman yang tercermin lewat perbedaan pendapat, kepentingan, dan tingkah laku;
- f. Menjamin tegaknya keadilan; dan
- g. Memajukan ilmu pengetahuan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut dirumuskan oleh Henry B. Mayo dengan harapan bahwa demokrasi yang hendak dijalankan haruslah mengacu pada nilai-nilai yang ada didalamnya. Selanjutnya, Mayo merumuskan bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

- a. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;

---

<sup>64</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm . 118

- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Selain itu, berkaitan dengan nilai-nilai demokrasi yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo, Adnan Buyung juga menekankan pentingnya nilai dalam penyelenggaraan demokrasi. Ia menegaskan bahwa:<sup>65</sup>

“Demokrasi bukan hanya cara, alat, atau proses, tetapi adalah nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri haruslah mengandung nilai-nilai atau norma demokrasi. Tegasnya demokrasi bukan hanya cara, tetapi juga tujuan yang harus kita bangun terus-menerus sebagai suatu proses yang pasti akan memakan waktu.”

Jadi, Nilai-nilai demokrasi merupakan nilai yang diperlukan untuk mengembangkan pemerintahan yang demokratis. Nilai-nilai yang dikembangkan dan dibiasakan dalam kehidupan warga akan menjadi budaya demokrasi. Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tetapi, demokrasi tersebut perlu ditanamkan dan diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.

## **B. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum**

### **1. Pengertian Negara Hukum**

Istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* atau *rule of law*. *Rechtsstaat* atau *rule of law* itu dapat dikatakan sebagai bentuk

---

<sup>65</sup> Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011, hlm 3-4

perumusan yuridis dari gagasan konstitusionalisme. Oleh sebab itu, konstitusi dan Negara (hukum) merupakan dua lembaga yang tidak terpisahkan.

Negara Hukum itu diartikan sebagai negara yang tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa maupun tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.<sup>66</sup>

Secara sederhana, yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum sehingga pemerintah dan lembaga-lembaga lain dalam melaksanakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam Negara Hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban umum.<sup>67</sup>

Pengertian di atas sebenarnya belum lengkap, karena bisa saja negara yang berdasar atas suatu hukum tetapi justru landasan hukum yang dibuatnya tersebut digunakan untuk menyalahgunakan kekuasaan serta tidak menjamin kepentingan rakyat. Di dalam Negara Hukum, hukum sebagai dasar diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi atau hukum dasar negara. Konstitusi negara juga harus berisi gagasan atau ide tentang konstitusionalisme. Dengan demikian di dalam Negara Hukum, kekuasaan negara atas

---

<sup>66</sup> Moh. Koesnardi & Bintan R.Saragih., *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988, hlm. 89

<sup>67</sup> Mustafa Kamal Pasha, *Pancasila Dalam Tinjauan Historis, Yuridis, dan Filosofis*, dikutip dari Winarno, *Pendidikan kewarganegaraan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 117

hukum bukan kekuasaan belaka serta pemerintah negara berdasar pada konstitusi yang berpaham konstutualisme.<sup>68</sup>

Negara Hukum menurut Eropa Kontinental dipelopori oleh Immanuel Kant. Pada masa Immanuel Kant ini yang berpengaruh di Eropa adalah faham "*laissez feire laissez aller*" yang artinya biarlah setiap anggota masyarakat menyelenggarakan sendiri kemakmurannya jangan negara ikut campur tangan. Dalam bidang hukum dan kenegaraan aliran ini berpendapat bahwa negara harus bersifat pasif, maksudnya bahwa negara hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antara anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingannya.<sup>69</sup> Sementara itu, negara *Anglo Saxon* tidak mengenal Negara Hukum atau *Rechstaat* tetapi mereka mengenal atau menganut apa yang disebut "*The Rule Of Law*" atau pemerintahan oleh Hukum atau *Govermement of Judiciary*.<sup>70</sup>

Di Indonesia, istilah Negara Hukum secara konstitusional telah disebutkan pada UUD 1945. Penggunaan istilah Negara Hukum mempunyai perbedaan antara sesudah dilakukan amandemen dan sebelum dilakukan amandemen. Sebelum amandemen UUD 1945, yang berbunyi bahwa " Indonesia adalah negara yang berdasar atas Negara Hukum", sedangkan setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 yaitu "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Istilah negara tersebut dimuat dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3). Meskipun ada perbedaan UUD 1945

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Moh. Koesnardi & Bintan R.Saragih., *Op.Cit.*, hlm. 127

<sup>70</sup> *Ibid.*

sebelum dan sesudah amandemen pada hakikatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu menjadikan Negara Indonesia sebagai Negara Hukum.<sup>71</sup>

## 2. Sejarah Negara Hukum

Pemikiran tentang Negara Hukum telah muncul sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran Negara Hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan yang terjadi di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur Negara Hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>72</sup>

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita hukum itu sebenarnya sudah sangat tua, bahkan jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita Negara Hukum itu pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh muridnya yaitu, Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti lebih tinggi pada hukum, menurutnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah penyelenggaraan pemerintahan yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>73</sup>

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam sebuah negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang mnenentukan baik atau buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik dan

---

<sup>71</sup>Alfina Fajrin, "Indonesia Sebagai Negara Hukum," <https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>. Diakses terakhir tanggal 12 desember 2017 pukul 22.04 WIB

<sup>72</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 1

<sup>73</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm.91

bersusila, sehingga manusia tersebut dapat menjelma menjadi manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu terwujud, maka terciptalah suatu “Negara Hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.<sup>74</sup>

Pemikiran Negara Hukum timbul sebagai reaksi dari konsep Negara Polisi (*polize staat*). Dengan mengikuti Hans Nawiasky, *polize* terdiri atas dua hal, yaitu *Sicherheit Polize* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, dan *Verwaltung Polize* atau *Wohlfart Polize* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga negara. Oleh karena itu, *Polize Staat* (negara polisi) adalah negara yang menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya.<sup>75</sup>

Kedua fungsi yang terdapat pada *Polize Staat* (negara polisi) tidak dapat diselenggarakan dengan baik, karena bertindak secara sewenang-wenang, dan bukan saja mengabaikan kepentingan masyarakat, tetapi juga menyalahgunakan wewenangnya untuk kepentingannya sendiri maupun kelompok.

Praktik kekuasaan sewenang-wenang dapat dilihat pada pemerintahan Louis XIV dari Prancis yang mengakibatkan timbulnya Revolusi Prancis pada tahun 1789. Sejarah Negara Hukum di Prancis mulai dapat dianggap sejak revolusi 4 Juli 1789. Pada masa sebelumnya yang berperan dalam kegiatan kerajaan bersama raja hanyalah kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu kaum borjuis mulai memegang peranan dalam kegiatan kehidupan bernegara. Kehadiran golongan borjuis ini memberikan pengaruh yang cukup

---

<sup>74</sup> Abu Daud dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm.109

<sup>75</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu..., Op.Cit.*, hlm. 92



besar bagi lahirnya Negara Hukum di Prancis maupun Jerman. Oleh karena itu konsep Negara Hukum hasil pemikiran kaum borjuis liberal ini pun dinamakan dengan Negara Hukum Liberal.<sup>76</sup>

### **3. Konsep Negara Hukum**

Konsep Negara Hukum (*Rule Of Law*) sebenarnya baru dikenal dan dipraktikkan secara meluas pada zaman modern ini meskipun benih-benih Negara Hukum sebenarnya sudah lama ada. Banyak konsep yang menjelaskan Negara Hukum, namun dari sekian banyak konsep tersebut tentunya ada konsep yang paling relevan yang bisa menjelaskan hubungan Negara dan Hukum. Di antaranya adalah konsep *Rechtsstaat* dan *Rule Of Law*.

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*, meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep ini mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistemnya sendiri yaitu sistem hukum sendiri.<sup>77</sup>

Konsep *rechtsstaat* ini lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifat dari *rechtsstaat* itu adalah revolusioner, sedangkan sifat dari *rule of law* adalah bersifat berkembang secara evolusioner. Hal ini terlihat dari isi atau kriteria dari *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.

---

<sup>76</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis tentang unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 44-45

<sup>77</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72

Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik dari *common law* adalah *judicial*.<sup>78</sup> Adapun ciri-ciri dari *rechtsstaat* adalah:

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara; dan
- c. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.<sup>79</sup>

Adapun ciri-ciri *rule of law* menurut A.V. Dicey dari kalangan ahli hukum

Anglo Saxon adalah:<sup>80</sup>

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; dan
- c. Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang atau keputusan pengadilan.

Dari ilmu politik, Franz Magnis Suseno mengambil empat ciri Negara

Hukum yang secara etis dan relevan, yaitu:<sup>81</sup>

- a. kekuasaan dijalankan sesuai dengan kegiatan hukum positif yang berlaku;
- b. kegiatan negara di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
- c. berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan
- d. menurut pembagian kekuasaan.

---

<sup>78</sup> *Ibid.* hlm. 72

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 82

<sup>80</sup> Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 120

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 84

## 1. Tipe-Tipe Negara Hukum

### a. Negara Polisi/ *Polizei Staat*

Negara polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe Negara Hukum ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain Negara Jaga Malam. Pemerintahan bersifat monarchie absolut. Ciri dari tipe negara ini:<sup>82</sup>

- 1) penyelenggaraan negara positif (*bestuur*)
- 2) Penyelenggaraan negara negatif (menolak bahaya yang mengancam negara/keamanan).

Negara polisi terkenal dengan selogan "*sallus publica supreme lex*" (kepentingan umum sebagai yang harus diutamakan). Dan yang menentukan mana yang merupakan umum dan mana yang bukan raja. Rajalah yang menentukan apa itu kepentingan umum "*L'etat c'est moi*" (negara adalah saya (raja). Jadi bukan ditentukan oleh yang berkepentingan sendiri, yaitu orang banyak atau rakyat. Kebebasan mnegeluarkan pendapat atau mengkritik raja menjadi hal yang tabu bagi rakyat Perancis.<sup>83</sup>

Praktik kenegaraan dan pemikiran kenegaraan baik di Eropa maupun di Inggris, dapat dikatakan bahwa kekuasaan absolut raja-raja semuanya bersandar pada tipe negara polisi. Seluruh penyelenggaraan kehidupan bernegara berada ditangan raja, atau setidaknya diselenggarakan dengan bantuan lembaga bawahannya atas perintah raja. Dan apabila penyelenggaraan kemakmuran dilaksanaka oleh negara, maka akan menimbulkan keresahan karena rakyat

---

<sup>82</sup> Djokosutono, *Ilmu negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 52

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm.2

merasa dirugikan. Keresahan timbul karena diikutsetakan dalam pelaksanaan kehidupan bernegara sesuai dengan keinginan rakyat.<sup>84</sup>

Oleh karena rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja, dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja, maka waktu itu belum dikenal Hukum Administrasi Negara. yang ada hanya suatu cabang ilmu pengetahuan tentang bagaimana caranya raja harus memerintah supaya rakyat menjadi makmur yang disebut “*bestuutskunde*” atau “*bestuursleer*”. Hukum Administasi Negara atau *bestuurrecht* itu lahir kemudian setelah kedudukan raja dan rakyat itu sama.<sup>85</sup>

#### b. Negara Hukum Liberal

Konsep Negara Hukum oleh Immanuel Kant ditulis dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysische Ansfangsgrunde der rechtslehre*. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pihak yang bereaksi terhadap negara *polizei* adalah orang-orang kaya dan pandai, yang disebut sebagai kaum borjuis liberal. Oleh karena itu, konsep Negara Hukum hasil pemikirannya pun dinamakan dengan Negara Hukum Liberal.<sup>86</sup>

Tipe Negara Hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Disini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 37

<sup>85</sup> Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1980, hlm. 114-115

<sup>86</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm 95

<sup>87</sup> *Ibid.*

Menurut Kant, kaum borjuis liberal ini menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan. Yang mereka inginkan adalah penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan ikut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut, jadi hanya *wohlfart Polize*, sedangkan *Secherheit Polize*, yaitu penjaga tata tertib dan keamanan tetap diselenggarakan oleh negara. jadi fungsi negara dalam Negara Hukum liberal ini hanyalah menjaga tata tertib dan keamanan. Karena itu Negara Hukumnya disebut dengan Negara Hukum Penjaga Malam.<sup>88</sup>

c. Negara Hukum Formal

Negara Hukum formal yaitu Negara Hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara Hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan Negara Hukum.<sup>89</sup>

Dengan pengaruh paham Liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun Negara Hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut: (1) Adanya jaminan terhadap hak asasi; (2) Penyelenggaraan negara berdasarkan trias politika (pemisahan kekuasaan); (3) Pemerintahan didasarkan pada undang-undang; (4) Adanya peradilan administrasi. Dari keempat unsur tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut Stahl Negara Hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negara dengan cara membatasi dan mengawasi gerak aspek formalnya saja, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara

---

<sup>88</sup> Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 45

<sup>89</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu..., Op. Cit.*, hlm.97

formal. Dan hasilnya hanya membawa persamaan aspek hukum dan politik saja. Konsep Stahl ini merupakan penyempurnaan terhadap konsep Negara Hukum liberal. Karya ilmiahnya berjudul *Philosophie des Rechts*.<sup>90</sup>

Berbeda dengan konsep Kant adalah konsep dari Robert von Mohl. Dalam karya ilmiahnya *Polizei Wissenschaftslehre*, dikemukakan bahwa Negara Hukum adalah negara yang diperintah oleh huku. Menurut Mohl, Kant hanya memperhatikan segi formal hukumnya saja tanpa memperhatikan siapa pembuat hukum itu, sehingga konsep Kant akan menimbulkan dua kemungkinan penampilan yang berlawanan, yaitu sebagai Negara Hukum yang membatasi kesewenang-wenangan kekuasaan raja.<sup>91</sup>

Sementara itu yang lainnya adalah sebaliknya, yaitu mengurangi atau membatasi kebebasan hak-hak masyarakat, asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum, yaitu hukum yang dibuat oleh penguasa itu sendiri. Oleh karena itu jika kita mempergunakan kriteria yang dipergunakan oleh Kant, maka negara diktator ataupun negara totaliter akan dapat digolongkan dalam Negara Hukum.<sup>92</sup>

#### d. Negara Hukum Materil

Negara Hukum materil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada Negara Hukum formal. Jadi apabila pada Negara Hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam Negara Hukum materil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-

---

<sup>90</sup> Padmo wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhill. Co, Jakarta 1989, hlm. 30

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 47

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 48

undang atau berlaku asas oportunitas.<sup>93</sup> Oleh karena itu tipe Negara Hukum ini sering disebut Negara Hukum dalam arti yang luas atau disebut Negara Hukum modern.

Perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat tidak cukup jika hanya diatur secara formal dengan asas legalitas, akibatnya Negara Hukum formal mendapatkan kritik cukup pedas di negeri Belanda, sehingga Scheltema beranggapan bahwa terdapat banyak tindakan kebijaksanaan dari pemerintah dalam berbagai ketentuan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya delegasi dari kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah dalam membuat peraturan pelaksanaan, dan adanya *freies ermessen* memungkinkan pemerintah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>94</sup>

Tujuan pelimpahan wewenang oleh pembentuk undang-undang ini adalah karena tugas penyelenggara negara tidak lagi hanya menjaga ketertiban yang ada, tetapi juga menerbitkan ketertiban yang adil. Oleh karena itu diperlukan ruang lingkup kebebasan bertindak oleh pemerintah yang lebih luas, yakni melalui peningkatan pemberian *freies ermessen* kepada pemerintah untuk menyelenggarakan negara sejahtera.<sup>95</sup>

Pada konsep negara kemakmuran atau *wohlfahrtstaats* atau *welfare state* negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. Dalam negara kemakmuran negara adalah alat satu-satunya untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat.

<sup>93</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm.

<sup>94</sup> Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 51

<sup>95</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 7

Disini negara aktif menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara. Jadi pada tipe negara kemakmuran ini tugas dari negara adalah semata-mata menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang semaksimal mungkin.<sup>96</sup>

Karena demikian luasnya fungsi pemerintah dalam Negara Hukum modern ini, maka tentu saja semakin luas pula peranan hukum administrasi negara di dalamnya. Dengan demikian maka dalam tipe negara kesejahteraan ini sekarang peranan hukum administrasi negara sangat dominan.

### C. Negara Hukum Demokratis

Dalam perkembangannya, paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dengan dari paham kerakyatan, karena pada akhirnya hukumlah yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu erat tali-temali antara paham Negara Hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan Negara Hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.<sup>97</sup> Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas Negara Hukum, disamping *rechtszekerheidsbeginsel* *gelijkheids beginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid*. Dalam kaitanya dengan Negara Hukum, kedaulatan rakyat

---

<sup>96</sup> Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*, Melati Study Group, Jakarta, 1977, hlm. 22

<sup>97</sup> D.J. Elzinga, "*De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief*", dalam Scheltema (ed.), dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167



merupakan unsur material Negara Hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.<sup>98</sup>

Di negara-negara Eropa Kontinental konsepsi Negara Hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari berkembangnya konsepsi Negara Hukum materiil, sehingga kepada pemerintah diserahkan tugas dan tanggungjawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Akhirnya, kepada pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) dengan disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.<sup>99</sup>

Untuk menghindari terjadinya penggunaan kewenangan bebas (*virj bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) agar tidak disalahgunakan dan tetap berada dalam batas-batas hukum, maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu asas penting Negara Hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang,

---

<sup>98</sup> H. M. Thalbah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm.18

<sup>99</sup> *Ibid.*, hlm. 18-19

badan/pejabat adminstasi negara tidak berwenang meakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.<sup>100</sup>

Asas legalitas berkaitan dengan gagasan demokrasi dan gagasan Negara Hukum (*het democratisch ideal en het rechtsstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk unang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan Negara Hukum menuntut agar penyelenggaran kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.<sup>101</sup>

Secara teoritis dan yuridis sumber asas legalitas tersebut asalnya dapat diperoleh badan/pejabat administarsi melalui *atributif (legislator)*, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas berupa atributif tersebut pada tingkat pusat sumbernya dapat diperoleh (berasal) dari MPR berupa UUD dan dari DPR bersama-sama pemerintah berupa undnag-undnag sedangkan atributif yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah yang sumbernya dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah Peraturan Daerah.<sup>102</sup>

Kedua sumber wewenang diatas disebut *original legislator* atau berasal dari pembuat undnag-undnag asli (*originale wetgever*). Atas dasar itulah terjadi penyerahan wewenang (baru) dari pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia. Selanjutnya, atas dasar atributif itu tindakan badan/pejabat administrasi Indonesia

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 68-69

<sup>102</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 87

menjadi sah secara yuridis dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat umum telah memperoleh persetujuan dari wakil-wakilnya di parlemen.<sup>103</sup>

Penegasan Indonesia adalah Negara Hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagaimana berikut; “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsekuensi ketentuan ini adalah setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam Negara Hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri. Dalam paham Negara Hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip Negara Hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).<sup>104</sup>

Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar (*constitustional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara

---

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

Indonesia adalah Negara Hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

Oleh karena itu, dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dasarnya. Dengan kata lain negara itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan araha, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas Negara Hukum.<sup>105</sup>

#### **D. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Islam**

Menurut Islam, Negara Hukum ialah negara yang berdasarkan pada Al-qur'an dan Sunnah. Paham ini dianut oleh negara islam. Negara Islam adalah negara yang konstitusional atau negara yang berdasarkan syariat. Negara ini mempunyai kontitusi sebagai landasan dan hukum sebagai pedoman. Konstitusi negara Islam adalah prinsip dan hukum syariat yang dibawa oleh Al-Quran dan dijelaskan oleh Sunah Rasulullah yang berkaitan dengan akidah, ibadah, moral, pergaulan sosial, hubungan baik pribadi, disiplin, kriminal, administarasi, konstitusi, dan internasional.<sup>106</sup>

Menurut Muhammad Taher Azhary, prinsip-prinsip penyelenggaran pemerintahan dalam islam adalah sebagai berikut:

---

<sup>105</sup> Franz Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58

<sup>106</sup> Yusuf, Qardhawi, *Fiqih Negara*, Robbani Press, Jakarta, 1997, hlm. 32

## 1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah

Dalam ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemilik mutlak atas negara dan kekuasaan atau kedaulatan, serta pembuat ketentuan hukum, sedangkan manusia tidak memiliki kekuasaan mutlak tetapi hanya sekedar melaksanakan kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum yang telah digariskan oleh Allah.

Manusia sering disebut sebagai khalifah Allah di muka bumi. Manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di bumi yang memiliki kewajiban mengatur, mengelola, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia.

Di dalam khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Amanah mengandung arti segala sesuatu yang dapat dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak baik hak Allah maupun hak manusia. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan orang banyak dan di sisi lain ia menjalankan amanah Allah.<sup>107</sup>

Setiap pemegang amanah atau pemimpin mempunyai kewajiban untuk menyampaikan amanah yang dipikulnya, karena setiap amanah akan ditanya tentang kepemimpinannya. Karena kepemimpinan merupakan amanah, maka setiap pemimpin bertindak sesuai dengan keinginan pemberi amanah. Bila pemimpin menyimpang dari amanah yang diberikan, berarti ia berkhianat atas

---

<sup>107</sup> Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 17

kepemimpinannya. Dalam kondisi demikian, ia tidak memiliki otoritas dan legitimasi yang absah sehingga rakyat tidak wajib mentaatinya.

## 2. Prinsip Musyawarah

Secara *lughawi*, musyawarah diartikan sebagai saling memberi isyarat tentang kebenaran dan kebaikan. Adapula yang berpendapat bahwa musyawarah adalah pembagian tugas atau resiko. Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum atau kebijaksanaan publik. Musyawarah mempunyai kedudukan penting dalam ajaran islam dan menjadi pilar dalam kehidupan masyarakat muslim. Musafir kenamaan at- Thabari menyebutkan bahwa musyawarah merupakan salah satu dari '*adha'im al-ahkam*', yaitu prinsip fundamental syariat islam yang esensial bagi substansi dan identitas pemerintahan islam.<sup>108</sup>

Nabi Muhammad SAW adalah seorang nabi, Rasulullah, dan kepala negara yang selalu bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan kemasyarakatan termasuk persoalan perang. Hanya saja perlu diperhatikan bahwa musyawarah yang dilakukan Rasulullah terbatas pada persoalan kemasyarakatan yang tidak atau belum diatur oleh nash Al- Qur'an.<sup>109</sup> Ada yang berpendapat bahwa Allah memerintahkan Nabi-Nya untuk bermusyawarah itu tidaklah menunjukkan bahwa nabi membutuhkan pendapat mereka, tetapi untuk mengajari

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm.23-24

<sup>109</sup> *Ibid.*

mereka betapa utamanya musyawarah agar dijadikan tauladan sepeninggalan beliau.

### **3. Prinsip Keadilan**

Keadilan merupakan tonggak penyangga bangunan islam, sokoguru kehidupan masyarakat bahkan alam semesta. Keadilan juga merupakan salah satu sifat Allah, sehingga mengimani Allah berarti harus pula mengimani dan menegakkan keadilan. Menurut Quraish Shihab, ada empat makna keadilan, *pertama*, adil artinya sama (dalam hak); *kedua*, adil dalam arti seimbang (proporsional); *ketiga*, adil berarti memberikan hak kepada yang berhak; *keempat*, adil yang hanya dihubungkan dengan Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu banyak kemungkinan untuk itu.<sup>110</sup>

Keadilan suatu masyarakat menuntut keseimbangan dalam semua aspek. Pemerintahan diberi kewenangan untuk mengatur dan melayani anggota masyarakat dituntut untuk bertindak secara adil agar kehidupan bermasyarakat tetap mapan dan eksis. Pelaku kazaliman diberikan hukuman dan pihak yang teraniaya diberikan hak-haknya.

### **4. Prinsip Persamaan**

Status sosial manusia didasarkan pada nasab, kedudukan, pangkat, sumber daya ekonomi, dan membedakan secara tajam antara laki-laki dan perempuan serta mengenal budak. Islam datang di tengah masyarakat Arab dengan membawa prinsip persamaan dan mengajarkan kemuliaan manusia itu tidak

---

<sup>110</sup> Muhammad Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qura'an, Mizan*, Bandung, 1992, hlm.114-116

didasarkan oleh hal tersebut, tetapi atas dasar takwa. Berdasarkan ajaran islam, Allah telah memberikan persamaan hak pada setiap manusia. Oleh karena itu, tidak boleh ada diskriminasi atas dasar warna kulit, ras, atau kebangsaan dan lainnya.

Prinsip persamaan di antara manusia ini berlaku dalam semua aspek kehidupan, baik ekonomi, politik, sosial, hukum, dan sebagainya. Namun, dalam bidang politik, prinsip persamaan ini membawa konsekuensi bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam suatu pemilihan umum. Di bidang hukum, setiap masyarakat memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum tanpa membedakan antara pejabat, bangsawan, dan rakyat.<sup>111</sup>

## **5. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia**

Setiap manusia yang lahir di dunia ini dilekati dengan hak asasi, yakni hak yang dimiliki oleh manusia yang diperoleh dan dibawanya sejak ia lahir, dalam ajaran islam bentuk perlindungan hak-hak asasi ini bertumpu pada tujuan diturunkannya syariat islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia baik materil maupun spirituil, individual dan sosial.

Berdasarkan penelitian para ahli ushul fiqh ditemukan bahwa Allah menurunkan syariat islam dengan beberapa tujuan yang secara garis besar terdiri dari tiga hal, yakni *dharuriyat* (tujuan pokok), yaitu hal-hal penting yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidup manusia; *hajiyyat* (tujuan sekunder), yaitu hal-

---

<sup>111</sup> Ridwan HR., *Fiqih...*, *Op. Cit.*, hlm. 50



hal yang dibutuhkan oleh manusia untuk mendapatkan kelapangan dan kemudahan dalam hidup di dunia; *tahsiniyat* (tujuan tersier), yaitu hal-hal pelengkap yang terdiri dari kebiasaan dan akhlak yang baik.<sup>112</sup>

Pemerintahan islam wajib menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia, dan tidak hanya terbatas pada warga negara muslim saja tetapi juga terhadap semua warga negara yang berda di wilayah negara tersebut, apapun agamanya. Perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia ini merupakan inti dari perlindungan hak asasi manusia.

## **6. Prinsip Peradilan Bebas**

Peradilan bebas ini lebih ditekankan pada kemerdekaan hakim dalam menjalankan tugasnya. Prinsip peradilan bebas menghendaki agar hakim selaku pemutus perkara itu bebas bukan saja dari pengatuh eksternal, seperti kedudukan politis dan sosial pihak yang berperkara, tetapi juga bebas dari pengaruh internal, seperti perasaan iba, benci atau cinta terhadap pihak yang berperkara. Ini merupakan suatu keadaan yang sulit bagi manusia, karena secara umum manusia itu akan kesulitan untuk benar-benar objektif dan sepenuhnya terlepas dari pengaruh objektif.<sup>113</sup>

Menurut Bunaya, hanya orang-orang yang benar-benar alim dalam sumber-sumber keagamaan dan yang yakin akan kesahihan penilainnyalah yang dapat mengemban kedudukan hakim dan menurut beberapa fakih imamiyah, al-

<sup>112</sup> Yusuf Al- Qardhawi, *Ijithad dalam Syariat Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm.

<sup>113</sup> Ridwan HR., *Fiqih.., Op. Cit.*, hlm. 57-58

hakim harus alim bukan saja dalam keputusan-keputusannya, namun juga dalam semua keadilan (memutus perkara) dan melindungi hak-hak orang.<sup>114</sup>

## 7. Prinsip Perdamaian

Agama Islam adalah agama yang menjunjung tinggi perdamaian. Sesuatu yang dapat menopang perdamaian antar manusia adalah perasaan sederajat dan bersaudara. Al-Qur'an dan hadist Nabi mengingatkan bahwa semua manusia itu sama dan bersaudara atas dasar ikatan nasab. Ikatan persaudaraan ini menjadi lebih kuat ketika terjadi dalam kalangan orang-orang Islam, karena bukan saja dalam ikatan nasab tetapi juga ikatan keimanan. Karena semua manusia atau lebih khususnya sesama muslim itu bersaudara, maka ketika terjadi perselisihan, perkelahian, dan peperangan, maka segera diadakan perdamaian.<sup>115</sup>

Suasana damai adalah dambaan semua manusia dalam menjalani kehidupan. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, ajaran Islam memuat aturan pergaulan antarmanusia, menghilangkan sebab-sebab yang dapat melahirkan perselisihan dan pertengkaran seperti larangan mengolok-ngolok dan memberi gelar yang buruk, menjauhi prasangka dan mencari-cari kesalahan orang serta larangan menggunjing, sedangkan dalam lingkup kenegaraan, dibentuknya lembaga peradilan adalah dalam rangka mewujudkan perdamaian pihak-pihak yang bersengketa.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Abdul aziz A. Sachedina, *Kepemimpinan dalam Islam Perspektif Syi'ah*, Mizan, Bandung, 1991, hlm. 216

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 60

<sup>116</sup> *Ibid.*, hlm. 61

## **8. Prinsip Kesejahteraan**

Prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Keadilan sosial mencakup pemenuhan kebutuhan materil atau kebendaan dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Penerapan prinsip kesejahteraan dimaksudkan untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan jurang pemisah ekonomi dan sosial di antara anggota masyarakat.

Salah satu tugas dari pemerintah adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya. Dalam ajaran islam, terdapat norma-norma dan nilai-nilai yang mengarahkan terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat seperti larangan penumpukan kekayaan, anjuran menjadi orang dermawan, pengaturan mengenai zakat, infa, sadaqah, larangan menimbun bahan kebutuhan pokok, dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan zakat, peranan pemerintah tidak hanya diberi hak untuk memungut zakat, tetapi juga dituntut supaya mengupayakan terwujudnya ketenangan dan ketentraman dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam perekonomian masyarakat, bahkan merupakan salah satu kewajiban yang dimilikinya untuk mewujudkan dan memelihara kesejahteraan sosial.<sup>117</sup>

## **9. Prinsip Ketaatan Rakyat**

Seluruh rakyat dalam suatu negara wajib mentaati pemerintah sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an dan Hadist. Dalam ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemegang kekuasaan atau kedaulatan mutlak, sedangkan

---

<sup>117</sup> Abdul Muin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al- Qur'an*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 202-203

pemerintah atau pemegang otoritas dalam suatu negara itu kekuasaannya relatif atau tidak mutlak.

Oleh karena otoritas pemerintah itu tidak mutlak, maka ketaatan rakyat pun bersyarat, yaitu: *pertama*, pemerintah itu seorang yang taat menjalankan perintah Allah. Jika ia durhaka atau tidak melaksanakan syariat islam, maka ia tidak wajib ditaati; *kedua*, pemerintah itu menetapkan hukum dengan adil di antara manusia . Jika demikian rakyat wajib mentaati. Akan tetapi jika pemerintah itu zalim dan aniaya, rakyat tidak wajib mentaati karena kezaliman adalah bukti ketidaktaatan kepada Allah dan Rasulullah; *ketiga*, pemerintah tidak memerintahkan manusia untuk maksiat. Tugas utama pemerintah muslim adalah menyuruh manusia untuk berbuat kebajikan, mencegah mereka berbuat kemunkaran dan menyebarkan keutamaan serta memerangi keburukan.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Ridawan HR., *Fiqih...*, *Op. Cit.*, hlm. 47-48

### **BAB III**

#### **PEMILIHAN UMUM DAN PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM**

##### **A. Pemilihan Umum**

##### **1. Pengertian dan Tujuan Pemilihan Umum**

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis.<sup>119</sup> Pemilu adalah salah satu cara untuk memilih para wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat, serta salah satu bentuk pemenuhan akan pemenuhan hak asasi warga negara dalam bidang politik. Pemilu dilaksanakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang seutuhnya, karena tidak mungkin semua rakyat dapat memerintah atau mengelola negara secara langsung.

Adapun beberapa definisi Pemilihan umum (Pemilu) dari berbagai ahli yaitu sebagai berikut:<sup>120</sup> *Pertama*, menurut Ali Moertopo Pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara. *Kedua*, menurut Ramlan Subakti Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang

---

<sup>119</sup> M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 1

<sup>120</sup> “Pemilu: Apa itu Pemilu? Penjelasan terlengkap mengenai Pemilu,” <http://www.edukasinesia.com/2016/06/Pemilu-apa-itu-Pemilu-penjelasan-terlengkap-mengenai-Pemilu.html>, Diakses pada tanggal 27 Januari 2018 pukul 06.50 WIB

dipercayai. *Ketiga*, menurut Suryo Untoro Pemilu adalah Suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I dan DPRD II).

Sementara itu, pengertian Pemilu berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, 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.

Jadi, Pemilu secara umum dimaknai sebagai realisasi kedaulatan rakyat dan juga dimaknai sebagai sarana memberikan dan memperkuat legitimasi pemerintahan. Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat merupakan sarana artikulasi kepentingan negara untuk menentukan wakil-wakilnya, sedangkan sebagai sarana memberikan dan memperkuat legitimasi pemerintahan dan politik dimaksudkan agar keberadaan kebijaksanaan dan program-program yang dibuat dapat diwujudkan dengan mudah. Pelaksanaan Pemilu juga memberikan kesempatan bagi warga negara untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap perilaku penguasa untuk memperkuat otoritas kekuasaan.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Muhammad AS Hikam, *Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik*, Dikutip dalam Syamsudin Haris (ed)., *Menggugat Pemilu Orde Baru*, Yayasan Buku Obor, Jakarta, 1998, hlm. 49-50

Di dalam negara demokrasi pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara itu dapat dilihat dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi itu sendiri adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat.<sup>122</sup> Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan pemilihan umum.<sup>123</sup>

Pemilihan umum (Pemilu) dilaksanakan untuk memperoleh suatu tujuan. Tujuan Pemilu menurut Ramlan Surbakti yaitu *Pertama*, Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, Pemilu merupakan mekanisme penyelesaian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.<sup>124</sup>

*Kedua*, Pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga. *Ketiga*, Pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> G.Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 1

<sup>123</sup> Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 2

<sup>124</sup> Ramlan surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 178-182

<sup>125</sup> *Ibid.*

## 2. Pemilu Wujud Demokrasi

Pemilu sebagai sarana partisipasi politik warga negara dapat dijadikan sarana menegakkan nilai-nilai demokrasi di dalam proses politik. Bisa atau tidaknya pemilihan menjadi sarana demokratisasi tergantung pada hakekat Pemilu bagi masing-masing sistem politik.<sup>126</sup>

Suatu negara memilih sistem pemerintahan atau sistem politik demokrasi didasarkan atas pertimbangan, yaitu:<sup>127</sup>

- a. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik;
- b. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
- c. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;
- d. Demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
- e. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
- f. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
- g. Demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
- h. Demokrasi membentuk perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi;
- i. Demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya; dan
- j. Demokrasi lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Salah satu pendekatan untuk memahami relevansinya demokrasi dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi

---

<sup>126</sup> M. Rusli Karim, *Op.Cit.*, hlm. 63

<sup>127</sup> Ramlan subakti, dkk., *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*, dikutip dari A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 25-26



warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu:<sup>128</sup>

- a. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
- b. Demokrasi agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan Pemilu yang Luber, Jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.
- c. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson, Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
- d. Demokrasi partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat langsung dalam pengambilan keputusan.

Pemilu merupakan wujud nyata dari demokrasi prosedural. Meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik dibidang legislatif dan eksekutif baik di pusat

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 26-27

maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.<sup>129</sup>

Pemilu pertanda dari kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, tanpa ada Pemilu suatu negara yang menyebutkan negaranya negara demokrasi pastilah bukan negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Suatu negara yang menyelenggarakan Pemilu belum tentu sepenuhnya dapat disebut sebagai suatu negara yang benar-benar demokratis. Hal ini dikarenakan masih dapat dipertanyakan seberapa banyak wakil rakyat dalam Lembaga Perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat, apakah lebih sedikit yang diangkat atau bila seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat apakah asas-asas pemilihan umum yaitu langsung, bebas, rahasia dan kebersamaan sudah dilaksanakan dalam Pemilu tersebut.<sup>130</sup>

Di Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan sebagai akibat terjadinya perubahan UUD 1945 adalah yang menyangkut tata cara tata cara pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik di wilayah pemerintahan nasional, maupun lokal harus dilakukan dengan cara pemilihan, tidak boleh dengan cara penunjukan, pengangkatan, atau pewarisan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu bahwa “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Selain itu, Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan republik dan pemilihan umum (Pemilu) merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, hlm. 27

<sup>130</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 169

prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.<sup>131</sup>

Ketentuan mengenai Pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- d. peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- e. pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- f. ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

### **3. Asas-asas Pemilihan Umum**

Melalui perubahan UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat konstitusi yang mengamankan Pemilu berkala yang demokratis pula, yakni menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Adapun yang dimaksud dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Pemilu menurut UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD adalah:

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.

---

<sup>131</sup> A. Mukthie Fadjar, *Op.Cit.*, hlm. 27-28

- b. Umum, artinya semua warga negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian).
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun.
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (*secret ballot*).
- e. Jujur, dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- f. Adil artinya dalam penyelenggaraan Pemilu setiap pemilihan dan partai politik peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Oleh karena itu Pemilihan umum (Pemilu) yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia merupakan cermin yang menunjukkan bahwa negara Indonesia merupakan negara demokratis. Adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan tersebut dalam UUD 1945 tentu akan lebih menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil.<sup>132</sup>

#### **4. Penyelenggara Pemilihan Umum**

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Komisi

---

<sup>132</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 43-44

Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

Pengaturan mengenai Penyelenggara Pemilu sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, tetapi semenjak disahkannya Undang-Undang Pemilu yang baru, pengaturan mengenai Penyelenggara Pemilu sekarang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Adanya pengaturan terkait Penyelenggara Pemilu ini bertujuan untuk:<sup>133</sup>

- a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu;
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan
- e. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil. Selain itu penyelenggaraan Pemilu tersebut juga memenuhi beberapa prinsip, yaitu mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel efektif dan efisien agar dapat mewujudkan Pemilu yang adil dan demokratis.<sup>134</sup> Jadi, keberadaan penyelenggara Pemilu ini sangat penting

---

<sup>133</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>134</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

untuk mewujudkan Pemilu yang bebas dan adil. Berhasil atau tidaknya Pemilu mewujudkan tujuan-tujuan idealnya, sangat ditentukan oleh performa para penyelenggara Pemilu.

## **B. Macam-Macam Sengketa dan Pelanggaran dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

Indonesia sebagai negara demokrasi telah beberapa kali menyelenggarakan Pemilu, tetapi dalam penyelenggaraannya Pemilu di Indonesia tidak selalu berjalan dengan lancar. Ada berbagai persoalan yang sering ditemui dalam penyelenggaraan Pemilu yang menyebabkan Pemilu tersebut tidak dapat berjalan dengan lancar, yaitu terjadi pelanggaran-pelanggaran pada saat penyelenggaraan Pemilu, baik pada saat Pemilu berlangsung maupun sebelum Pemilu itu berlangsung.

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Terjadinya pelanggaran tersebut tidak dapat dihindarkan. Pelanggaran terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran dilakukan banyak pihak bahkan dapat dikatakan bahwa semua orang berpotensi untuk melakukan pelanggaran.

Pelanggaran dan sengketa dalam Pemilu menurut Topo Santoso secara umum dapat dibagi menjadi 6 (enam) bentuk, yaitu:<sup>135</sup>

1. Pelanggaran Administrasi Pemilu;
2. Pelanggaran Pidana Pemilu;
3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara;
4. Sengketa dalam proses pemilu;
5. Perselisihan hasil Pemilu; dan

---

<sup>135</sup> Topo Santoso, "Peranan Peradilan dalam Kasus Pemilu", *Buletin Komisi Yudisial*, No. 5 Vol. III, 2009. hlm. 23.

## 6. Sengketa hukum lainnya.

Dengan demikian sengketa pemilu terdapat tiga macam yaitu sengketa dalam proses pemilu, sengketa perselisihan hasil pemilu, dan sengketa hukum lainnya. Berbeda dengan Topo Santoso, Moh. Jamin menyebutkan bahwa sengketa pemilu dibagi menjadi dua yaitu sengketa dalam proses pemilu yang selama ini menjadi wewenang Badan/Panitia Pengawas Pemilu dan sengketa atau perselisihan hasil Pemilu.<sup>136</sup>

Dalam kegiatan Pemilu pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan dan perundang-undangan Pemilu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, macam-macam pelanggaran dan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu sebagai berikut:

### 1. **Pelanggaran Kode Etik Pemilu**

Pengertian mengenai Pelanggaran Kode Etik Pemilu berdasarkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu, sedangkan berdasarkan Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pelanggaran Kode Etik Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berberdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.

---

<sup>136</sup> Moh. Jamin, "*Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya*", Jurnal Konstitusi No. 1 Vol. I, 2008, hlm. 28.

Penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik Pemilu baik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Jadi, apabila penyelenggara Pemilu melakukan pelanggaran kode etik Pemilu dalam, maka penyelesaiannya akan diserahkan kepada DKPP.

## **2. Pelanggaran Administrasi Pemilu**

Pengertian mengenai Pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, sedangkan berdasarkan Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu.

Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berdasarkan dari rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.<sup>137</sup> Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pelanggaran

---

<sup>137</sup> Pasal 254 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD



administrasi Pemilu penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.<sup>138</sup>

### **3. Tindak Pidana Pemilu**

Pengertian mengenai Tindak Pidana Pemilu berdasarkan Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang ini. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Penyelesaian tindak pidana pemilu baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dilakukan melalui proses pengadilan. Ketika Bawaslu menemukan, menerima laporan mengenai adanya dugaan pelanggaran Pemilu, maka Bawaslu akan merekomendasikan pelanggaran tersebut kepada Sentra Gakkumdu untuk menyamakan persepsi. Setelah ditetapkan pelanggaran tersebut termasuk ke dalam unsur tindak pidana Pemilu maka kasus tersebut diserahkan kepada Kepolisian, dari Kepolisian dilimpahkan Kejaksaan, kemudian dari Kejaksaan ke Pengadilan.

### **4. Sengketa Pemilu**

Pengertian mengenai sengketa Pemilu berdasarkan Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan

---

<sup>138</sup> Pasal 461 Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

DPRD adalah Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan berdasarkan Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, sengketa proses Pemilu adalah 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pemilu berada pada Bawaslu RI. Penyelesaian sengketa Pemilu oleh Bawaslu dilakukan melalui tahapan, yaitu menerima dan mengkaji laporan atau temuan, kemudian mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.<sup>139</sup> Apabila tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Terhadap kedua sengketa tersebut, para

---

<sup>139</sup> Pasal 258 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

pihak dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).<sup>140</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, penyelesaian sengketa proses Pemilu diselesaikan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, hanya saja apabila ketika musyawarah tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.<sup>141</sup> Putusan Bawaslu, mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan: a. verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan c. penetapan Pasangan Calon. Apabila para pihak tidak terima keputusan Bawaslu maka mereka dapat melakukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).<sup>142</sup>

Dari semua jenis pelanggaran Pemilu tersebut, salah satu bentuk pelanggaran pemilu yang paling sering kita jumpai disetiap penyelenggaraan pemilu yaitu *Money Politics*. *Money politics* atau politik uang adalah suatu tindakan membagi-bagikan uang atau materi lainnya baik milik pribadi seorang politisi (calon legislatif, calon Presiden dan calon wakil Presiden, maupun calon wakil kepala daerah) atau milik partai untuk memperngaruhi suara pemilih dalam suatu pemilihan umum yang diselenggarakan. *Money politics* juga dapat diartikan

---

<sup>140</sup> Pasal 259 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

<sup>141</sup> Pasal 468 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>142</sup> Pasal 469 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

sebagai upaya mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan materi (jual beli suara) pada proses politik dan kekuasaan bernama pemilihan umum.<sup>143</sup>

Jadi, *money politics* adalah sebagai suatu bentuk pemberian berupa uang atau barang/materi tertentu lainnya seperti sembako atau pemberian janji yang merupakan upaya untuk mempengaruhi seseorang atau masyarakat pemilik suara baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum.<sup>144</sup>

Ada tiga bentuk *money politics*, yaitu:<sup>145</sup>

- a. *Money politics* pada lapisan atas, yaitu transaksi antara elit ekonomi/pemilik modal dengan elit politik atau calon, dengan janji/harapan setelah terpilih akan mendapatkan kebijakan yang menguntungkan pemilik modal.
- b. *Money politics* lapisan tengah, yaitu transaksi antara elit politik atau bakal calon dengan elit partai, dalam bentuk pembayaran kepada pribadi elit partai untuk menjadi calon atau menentukan nomor urut calon. Atau antara calon dengan penyelenggara untuk membeli suara atau mengatur pemilih..
- c. *Money politics* dilapisan bawah, yaitu transaksi elit politik atau calon dengan massa pemilih. Bentuknya berupa pembagian uang, sembako, kredit ringan atau bentuk lainnya dari pemberian uang atau barang yang tidak patut.

Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD larangan mengenai *money politics* memang tidak dirumuskan secara rinci, namun aturan yang melarang untuk melakukan *money politics* dapat ditemukan indikasinya dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 bahwa pelaksana, peserta dan petugas kampanye pemilu dilarang

---

<sup>143</sup> Muhammad Abdul Kholiq, “Penerapan Hukum Pidana dalam Penindakan *Money Politics* pada Pemilu 2014,” Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional, Instrumen Hukum Pencegahan dan Penindakan Praktik *Money Politics* dalam Pemilu Tahun 2014, Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK), Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Hanns Seidel Foundation Indonesia, Yogyakarta, 2014, hlm. 71

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Hamdan Zoelva, Instrumen hukum dan Penindakan *Money Politics*, *ibid.*, hlm. 37

menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu. Peserta kampanye yang dimaksud adalah anggota masyarakat.<sup>146</sup> Sehingga berdasarkan ketentuan ini *money politics* tergolong ke dalam jenis tindak pidana Pemilu.

Lebih lanjut Pasal 89 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung maupun tidak langsung untuk:

- a. tidak menggunakan hak pilihnya;
- b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
- c. memilih Partai Politik peserta pemilu tertentu;
- d. memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota tertentu; atau
- e. memilih anggota DPD tertentu, dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Penjelasan Pasal 89: Yang dimaksud “menjanjikan atau memberikan” adalah inisiatifnya berasal dari pelaksana Kampanye Pemilu yang menjanjikan dan memberikan sesuatu untuk mempengaruhi pemilih. Sebelumnya Pasal 84 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 juga merumuskan bahwa selama masa tenang peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk:<sup>147</sup>

- a. tidak menggunakan hak pilihnya;
- b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
- c. memilih partai politik peserta pemilu tertentu; dan/atau
- d. memilih calon anggota DPD tertentu.

---

<sup>146</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana, *Money Politics & Delegitimasi Pemilu*, *ibid.*, hlm.111

<sup>147</sup> *Ibid.*

Pada Pasal 90 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 disebutkan mengenai sanksi yang akan diberikan kepada pelaku yaitu: a. Pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dari daftar calon tetap; atau b. Pembatalan penetapan calon anggota DPRD, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota sebagai calon terpilih.

Selain itu, adapula sanksi lainnya yang akan diberikan kepada pelaku *money politics*. Sanksi tersebut terdapat dalam Pasal 301 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
- (2) Setiap pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, praktik *money politics* dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif termasuk kedalam kategori pelanggaran administrasi Pemilu. Oleh karena ada perbedaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 mengenai politik uang (*money politics*)

### **C. Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

Di berbagai Negara di dunia sebetulnya pelaksanaan Pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga pengawas Pemilu untuk menjamin pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek Pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan Pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Tetapi di Indonesia, para perancang undang-undangnya sejak zaman orde baru sampai sekarang menghendaki lembaga pengawas Pemilu itu eksis, karena posisi maupun peran dari lembaga pengawas ini dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan Pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang pengawasan Pemilu menyatakan bahwa pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian pengawasan Pemilu tersebut merupakan pengertian baku yang berlaku dalam mendefinisikan tugas pengawasan Pemilu oleh pengawas Pemilu, yang pada dasarnya mencakup 4 aspek penting, yaitu:

1. Mengamati, yakni mengamati seluruh proses penyelenggaraan tahapan 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 yang terjadi dalam proses penyelenggaraan Pemilu yang patut diduga merupakan bentuk pelanggaran Pemilu.
3. Memeriksa yakni kegiatan melihat dan 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

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilu, pengawasan Pemilu bertujuan untuk:

1. Memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu secara menyeluruh;
2. Mewujudkan Pemilu yang demokratis; dan
3. Menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan, dan akutabilitas hasil Pemilu.

Pengawasan Pemilu dilakukan oleh pengawas Pemilu, dan pengawas Pemilu tersebut melakukan pengawasan terhadap penyelenggaran Pemilu. Dalam menjalankan tugasnya, Pengawas Pemilu selalu berpijak pada obyektivitas, profesionalitas, dan transparan terhadap siapapun. Selain itu, dalam menjalankan tugas dan kewenangan, Pengawas Pemilu selalu mendasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>148</sup>

1. menggunakan kewenangan berdasarkan hukum;
2. bersikap dan bertindak nonpartisan dan imparisial;
3. bertindak transparan dan akuntabel;
4. tidak melibatkan diri dalam konflik kepentingan; dan
5. bertindak profesional.

Sementara itu, secara kontekstual fungsi utama pengawas Pemilu yang meliputi fungsinya dalam melakukan pengawasan terbagi menjadi dua, yaitu pengawasan pencegahan dan pengawasan tindakan yang diorintasikan untuk meminimalisasi pelanggaran sekaligus menindak langsung pelaku pelanggaran

---

<sup>148</sup> Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Bawaslu mendengar, Menghimpun Masukan untuk Membangun Pondasi Pengawasan Pemilu*, Bawaslu RI, Jakarta, 2017, e-book, hlm. 91



sesuai dengan jenis pelanggaran, baik pelanggaran administratif, tindak pidana Pemilu maupun pelanggaran kode etik.<sup>149</sup>

Pencegahan dilakukan dengan tindakan langkah-langkah, dan upaya optimal mencegah secara dini terhadap potensi pelanggaran dan/atau indikasi awal pelanggaran, sedangkan Penindakan dilakukan dengan serangkaian proses penanganan dugaan pelanggaran serta penerusan hasil kajian atas dugaan pelanggaran tersebut kepada instansi yang berwenang untuk ditindaklanjuti.<sup>150</sup>

Jadi, pengawasan Pemilu itu dilakukan dalam rangka mewujudkan terselenggaranya pemilihan umum secara demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum secara menyeluruh. Selain itu, pengawasan Pemilu juga dilakukan untuk untuk menegakkan integritas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilihan umum.

Oleh karena itu, Pengawasan Pemilu merupakan suatu proses yang secara sadar, sengaja, dan terencana dari hakikat demokratisasi. Suatu Pemilu yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri akan menjadikan Pemilu yang proses pembentukan kekuasaannya sangat rentan dari kecurangan. Adanya situasi seperti itu Pemilu akan kehilangan legitimasinya dan pemerintahan yang dihasilkannya tidak memiliki integritas sekaligus akuntabilitas. Adapun pengawasan terhadap pemilihan umum terdapat jenis serta lembaga yang memiliki model pengawasan yang berbeda satu sama lain.

---

<sup>149</sup> Yahnu Wiguno Sanyoto, "Desain Ulang Pengawasan Pemilu," terdapat dalam <http://www.lampost.co/berita-desain-ulang-pengawasan-Pemilu>. Diakses terakhir tanggal 7 Februari 2017 pukul 23.29 WIB.

<sup>150</sup> Pasal 8 Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilu

## 1. **Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Badan pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>151</sup>

Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu Luar Negeri (LN) dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS). Status Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah bersifat tetap. Sedangkan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS bersifat *ad hoc*.<sup>152</sup>

Setiap pengawas Pemilu memiliki kedudukan yang berbeda-beda. Bawaslu berkedudukan di Ibu kota negara, Bawaslu Provinsi berkedudukan di Ibu kota Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di Ibu kota Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan berkedudukan di kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa berkedudukan di Kelurahan/Desa, Panwaslu LN berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia, dan Pengawas TPS berkedudukan di setiap TPS.<sup>153</sup>

Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota terdiri atas individu yang memiliki tugas pengawasan Penyelenggaraan Pemilu. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang, Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang. Sedangkan

---

<sup>151</sup> Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum

<sup>152</sup> Pasal 89 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum

<sup>153</sup> Pasal 91 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Jumlah anggota Panwaslu Kelurahan/Desa di setiap kelurahan/desa sebanyak 1 (satu) orang, jumlah anggota Panwaslu LN berjumlah 3 (tiga) orang, Pengawas TPS berjumlah 1 (satu) orang setiap TPS.<sup>154</sup>

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memisahkan antara tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu. Adapun tugas Bawaslu tersebut ialah:<sup>155</sup>

- a. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
  - 1) Pelanggaran Pemilu; dan
  - 2) Sengketa proses Pemilu;
- c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
  - 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
  - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
  - 3) Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
  - 4) Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
  - 1) pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
  - 2) penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
  - 3) penetapan Peserta Pemilu;
  - 4) pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 5) pelaksanaan dan dana kampanye;
  - 6) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - 7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
  - 8) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  - 9) rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  - 10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan

---

<sup>154</sup> Pasal 92 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>155</sup> Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- 11) penetapan hasil Pemilu;
- e. mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas Kepolisian Republik Indonesia;
- g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
  - 1) putusan DKPP;
  - 2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
  - 3) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
  - 4) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
  - 5) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- k. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pelanggaran sengketa proses Pemilu, Bawaslu bertugas:<sup>156</sup>

- a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu;
- b. mengkoordinasi, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu;
- c. berkoordinasi dengan instansi pemerintahan terkait; dan
- d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu Bawaslu bertugas:<sup>157</sup>

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

---

<sup>156</sup> Pasal 94 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>157</sup> Pasal 94 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu, Bawaslu bertugas.<sup>158</sup>

- a. menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- b. menverifikasi secara formal dan materiel permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- c. melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa;
- d. melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu; dan
- e. memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Adapun wewenang Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sebagai berikut.<sup>159</sup>

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; '
- f. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
- h. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- i. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN;
- j. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan

---

<sup>158</sup> Pasal 94 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>159</sup> Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- k. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara kewajiban Bawaslu diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu:

- a. bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d. mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ada beberapa kewenangan Bawaslu pusat yang tidak dimiliki oleh Bawaslu Provinsi maupun oleh Bawaslu Kabupaten/Kota. Salah satu contohnya adalah Bawaslu Pusat memiliki kewenangan untuk menyusun peraturan Bawaslu (Perbawaslu), sedangkan Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan tersebut. Selain itu, ada juga kewenangan yang tidak dimiliki oleh Bawaslu Provinsi tetapi dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten/Kota yaitu membentuk, mengangkat, dan memberhentikan pengawas Pemilu ditingkat bawahnya (Panwaslu Kecamatan).

## **2. Pengawasan Pemilu Oleh Masyarakat**

Bawaslu sebagai lembaga yang mempunyai mandat untuk mengawasi proses Pemilu membutuhkan dukungan banyak pihak dalam aktifitas pengawasan. Salah satunya adalah dengan mengajak segenap kelompok masyarakat untuk terlibat dalam partisipasi pengawasan setiap tahapannya. Keterlibatan masyarakat

dalam pengawasan suara tidak sekedar datang dan memilih, tetapi juga melakukan pengawasan atas potensi adanya kecurangan yang terjadi, serta melaporkan kecurangan tersebut kepada Bawaslu sebagai lembaga yang bertugas mengawasi proses Pemilu dan menindaklanjuti dugaan pelanggaran Pemilu.<sup>160</sup>

Koordinator Divisi Pengawas dan Sosialisasi Bawaslu yaitu Mochammad Afifuddin menjabarkan bahwa setidaknya terdapat beberapa cara atau peran yang dapat dijalankan rakyat dalam pengawasan Pemilu, yaitu dapat memberikan informasi awal terkait terjadinya dugaan pelanggaran kemudian informasi tersebut disampaikan kepada pengawas Pemilu untuk ditindaklanjuti.

Selain itu, masyarakat juga dapat berpartisipasi dengan mencegah pelanggaran serta secara aktif turut mengawasi/memantau seluruh tahapan pemilihan. Misalnya dalam tahapan pemutakhiran daftar pemilih, ketika masyarakat mengetahui bahwa di suatu daerah tidak terdapat petugas permutakhiran daftar pemilih yang melaksanakan tugas maupun saat mengetahui terdapat nama yang tidak berhak dalam daftar pemilih maka masyarakat dapat menyampaikannya kepada pengawas Pemilu. Demikian pula ketika mengetahui adanya praktik pembagian uang atau sembako jelang pemungutan suara. Selain itu, cara masyarakat untuk dapat ikut berpartisipasi dalam pengawasan Pemilu adalah dengan cara melaporkan terjadinya pelanggaran kepada pengawas Pemilu.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Panduan pusat pengawasan partisipatif*, Bawaslu RI, Jakarta, 2017, e-book, hlm. 2

<sup>161</sup> "Ini Cara Agar Rakyat Bisa Ikut Awasi Pemilu," <https://www.ucnews.id/news/Ini-Caranya-Agar-Rakyat-Bisa-Ikut-Awasi-Pemilu/1285515034624312.html>, Diakses terakhir tanggal 30 Januari 2017 pukul. 17.30 WIB

Oleh karena itu, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu, Bawaslu merancang beberapa program besar yang didesain sebagai Pusat Pengawasan Partisipatif. Program- Program tersebut adalah:<sup>162</sup>

- a. Pengawasan Berbasis Teknologi Informasi (Gowaslu), yaitu portal bersama penghubung jaringan pengawas yang dapat dijangkau pemantau dan masyarakat pemilih;
- b. Pengelolaan Media Sosial, yaitu pengelolaan media sosial sebagai media sosialisasi dan transfer pengetahuan dan keterampilan pengawasan Pemilu dari pengawas Pemilu kepada masyarakat untuk mendorong pelibatan masyarakat dalam pengawasan Pemilu harus terlebih dulu melalui;
- c. Forum Warga Pengawasan Pemilu, pemberdayaan forum atau organisasi sosial masyarakat, baik luar jaringan (*tatap muka/offline*) maupun dalam jaringan (*daring/online*) untuk pengawasan partisipatif.
- d. Gerakan Pengawas Partisipatif Pemilu (GEMBAR), yaitu gerakan pengawalan Pemilu oleh masyarakat di seluruh Indonesia;
- e. Satuan Karya Pramuka (Saka) Adhyasta Pemilu adalah satuan karya Pramuka yang merupakan wadah kegiatan pengawalan Pemilu untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan praktis pengawasan Pemilu bagi anggota Pramuka;
- f. Kuliah Kerja Nyata Tematik Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu, yaitu program pengabdian masyarakat oleh mahasiswa program pendidikan S-1 dalam pengawasan Pemilu; dan
- g. Pojok Pengawasan, yaitu sebuah ruang di Gedung Bawaslu, Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota yang merupakan wadah sarana penyediaan informasi berbagai informasi tentang pengawasan Pemilu.

Adanya program-program tersebut diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan Pemilu, karena dengan terlibat dalam pengawasan Pemilu secara langsung, masyarakat dapat mengikuti dinamika politik yang terjadi, dan secara tidak langsung mereka belajar tentang penyelenggaraan dan proses Pemilu yang berlangsung.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 4-5

<sup>163</sup> *Ibid.*



### 3. Pengawasan Pemilu Oleh Pers

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memiliki, memperoleh, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, gambar, suara, gambar dan suara, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media elektronik, media cetak dan segala jenis saluran yang tersedia.

Di negara demokrasi pers merupakan pilar keempat demokrasi setelah eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebagai pilar pendukung hadirnya sebuah tatanan negara yang demokratis, pers memiliki peran besar untuk memastikan pelaksanaan Pemilu berlangsung secara *free and fair*.<sup>164</sup>

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menyatakan bahwa pers nasional melaksanakan peranannya antara lain menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia, melakukan pengawasan, kritik, koreksi dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum serta memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Berdasarkan Undang-undang tersebut, maka pers juga memiliki peran dalam melakukan pengawasan. Ini berarti pers juga memiliki peran sebagai pengawas dalam penyelenggaraan Pemilu. Keterlibatan pers dalam melakukan

---

<sup>164</sup> Badan Pengawas Pemilu Provinsi DIY, *Pengawasan Pemilu Problem & tantangan*, Bawaslu Provinsi DIY, Yogyakarta, 2014, e-book, hlm. 15

pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu ini sangat penting agar dapat terwujudnya Pemilu yang demokratis.

Ada dua peran penting pers dalam mendukung terwujudnya Pemilu yang demokratis, yaitu *pertama*, membantu melakukan pendidikan terhadap masyarakat/pemilih dengan cara memuat berita dan informasi/penyiaran tentang Pemilu, baik menyangkut informasi tentang tahapan Pemilu yang sedang berjalan atau kondisi yang terjadi dilapangan maupun tentang prosedur pelaksanaan Pemilu sesuai ketentuan undang-undang. Pada saat yang sama pers juga harus turut membangun pemahaman dan kesadaran masyarakat/pemilih tentang pentingnya keterlibatan berbagai pihak dalam pengawasan Pemilu, untuk mewujudkan integritas pelaksanaan Pemilu. *Kedua*, pers juga dapat menjadikan dirinya sebagai instrumen pengontrol/pengawas bagi pelaksanaan seluruh tahapan Pemilu agar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan Pemilu.<sup>165</sup>

Dalam rangka pengawasan Pemilu ini, maka media akan membantu institusi pengawas Pemilu untuk menyampaikan berbagai kecurangan yang terjadi selama Pemilu. Berbagai macam informasi yang disampaikan oleh media akan membuat publik semakin peduli pada pelaksanaan Pemilu. Adanya kepedulian tersebut maka akan muncul partisipasi aktif masyarakat, terutama untuk mencegah adanya pelanggaran Pemilu.<sup>166</sup> Oleh karena itu, peran pers sangat penting dalam penyelenggaraan Pemilu terutama sebagai salah satu pengawas Pemilu.

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Kurnia Sari Aziza, “*Bawaslu Anjurkan Media Awasi Pemilu*”, terdapat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/19/23001519/bawaslu.anjurkan.media.awasi.Pemilu>, diakses terakhir 2 Februari 2018 Pukul 07.48 WIB.

## **BAB IV**

### **ANALISIS TENTANG PERLUASAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TERHADAP PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN PRAKTIK *MONEY POLITICS***

#### **A. DESKRIPSI DATA**

Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu memiliki peran penting untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang langsung, bebas, umum, rahasia jujur dan adil. Bawaslu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga pengawas Pemilu diberikan beberapa kewenangan. Secara umum kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu adalah menemukan dan menerima laporan terkait adanya dugaan pelanggaran Pemilu.

Di Indonesia salah satu bentuk pelanggaran Pemilu yang paling sering terjadi saat penyelenggaraan Pemilu adalah praktik *money politics*. Praktik *money politics* banyak digunakan oleh kandidat Pemilu sebagai cara instan untuk memperoleh suara terbanyak saat penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, praktik *money politics* ini sangat sulit untuk dihindari. Jika dilihat dari catatan hasil pemantauan *Indonesian Corruption World* (ICW) pada Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, jumlah praktik *money politics* setiap tahunnya semakin bertambah. Hal ini membuktikan bahwa Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu belum dapat menjalankan tugasnya dengan baik sehingga Bawaslu belum dapat mengurangi terjadinya praktik *money politics*.

Oleh karena itu, berdasarkan kesimpulan di atas maka pentingnya peran Bawaslu dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap praktik *money*

*politics*, karena selama ini kewenangan Bawaslu terhadap praktik *money politics* sangat terbatas sehingga Bawaslu tidak dapat langsung menindak pelaku yang melakukan praktik *money politics* tersebut. Berdasarkan Pasal 73 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, terhadap pelanggaran Pemilu Bawaslu hanya berwenang untuk menerima laporan adanya dugaan pelanggaran dan mengkaji laporan dan temuan tersebut, serta merekomendasikannya kepada pihak yang berwenang sehingga bentuk tindakan yang dapat dilakukan oleh Bawaslu hanya berupa rekomendasi kepada pihak yang berwenang.

Namun, semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kewenangan Bawaslu diperluas sehingga Bawaslu dapat melakukan pencegahan dan penindakan langsung terhadap beberapa jenis pelanggaran Pemilu, salah satunya adalah terhadap pelanggaran politik uang (*money politics*). Berdasarkan Pasal 95 huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang. Selain itu, Bawaslu juga dapat memberikan sanksi berupa diskualifikasi calon bagi pelaku yang melakukan pelanggaran *money politics*. Jadi, dengan adanya kewenangan tersebut diharapkan Bawaslu dapat meminimalisir terjadinya praktik *money politics*.

## **B. URGENSI PERLUASAN KEWENANGAN BAWASLU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Indonesia adalah Negara Hukum yang menganut prinsip demokrasi. Suatu negara demokrasi dalam memilih wakil rakyatnya harus melalui mekanisme Pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis.<sup>167</sup> Salah satu parameter untuk menentukan apakah suatu negara itu demokratis atau tidak dapat dilihat dari bagaimana pelaksanaan Pemilu yang dilakukan oleh negara tersebut.

Pemilu harus dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan asas-asas Pemilu. Oleh karena itu, untuk menjamin bahwa penyelenggaraan Pemilu itu telah dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka perlu adanya lembaga yang mengawasi jalan penyelenggaraan Pemilu tersebut. Di Indonesia, lembaga yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu adalah Badan Pengawas Pemilu.

Badan Pengawas Pemilu, yang selanjutnya disingkat Bawaslu adalah lembaga yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu dibentuk pada tahun 2008 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tetapi istilah pengawasan Pemilu dalam sejarah pelaksanaan Pemilu di Indonesia sudah muncul pada era 1980 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak).

---

<sup>167</sup> M. Rusli Karim, *Loc. Cit.*

Salah satu tujuan dibentuknya Bawaslu adalah untuk meminimalisir terjadinya kecurangan dan pelanggaran yang dilakukan baik oleh peserta Pemilu maupun penyelenggara Pemilu, sehingga Bawaslu memiliki peran yang strategis dalam mewujudkan proses dan hasil Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil) sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Namun kenyataannya, Bawaslu dalam menjalankan tugasnya masih banyak menemui kendala karena keterbatasan kewenangan yang dimilikinya. Oleh karena itu Bawaslu belum dapat menjalankan tugasnya secara optimal.

Sejak Pemilu 1982 orde baru hingga Pemilu 2004, fungsi lembaga pengawas Pemilu tidak banyak yang berubah, yakni (1) mengawasi tahapan pelaksanaan Pemilu; (2) menerima laporan pelanggaran; (3) meneruskan laporan pelanggaran ke instansi berwenang dalam hal ini ke penyelenggara Pemilu apabila terjadi pelanggaran administrasi, dan ke Kepolisian apabila terjadi tindak pidana Pemilu; serta (4) menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu.

Fungsi yang pertama lembaga pengawas Pemilu hanya mengeluarkan pernyataan tentang ada atau tidaknya masalah dalam pelaksanaan Pemilu. Fungsi yang kedua dan ketiga, lembaga pengawas diposisikan hanya sebagai kantor pos, karena mereka hanya mengantarkan hasil kajian mereka terhadap adanya pelanggaran yang terjadi kepada KPU atau kepolisian. Sedangkan Fungsi keempat, dalam praktik Pemilu 2004 tidak ada perkara sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu, sehingga jika terjadi sengketa antara partai politik dengan

peserta Pemilu atau calon legislatif dengan penyelenggara Pemilu, maka keputusan pengawas Pemilu tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>168</sup>

Dalam rangka memperbaiki kinerja pengawas Pemilu 2009, maka pada tahun 2008 dibentuklah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap sebagai pengganti Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-Undang tersebut kewenangan Bawaslu sebagai pengawas Pemilu juga diperluas, selain mengawasi pelaksanaan setiap tahapan Pemilu, menangani pelanggaran Pemilu, Bawaslu juga diberikan kewenangan untuk merekomendasikan pemberhentian jajaran KPU yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Pemilu dan kode etik.

Tetapi kenyataannya, meskipun kewenangannya telah diperluas, Bawaslu masih belum bisa menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. hal ini dikarenakan Bawaslu tidak bisa menindak langsung anggota dan staf sekretariat KPU yang melakukan pelanggaran kode etik. Sanksi terhadap pelaku pelanggaran kode etik berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dijatuhkan oleh Dewan kehormatan yang dibentuk oleh KPU. Ketika Bawaslu melaporkan beberapa anggota KPU provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang melanggar kode etik, KPU berkenan untuk membentuk Dewan Kehormatan. Namun, apabila anggota KPU pusat yang dilaporkan oleh Bawaslu, KPU tidak bersedia

---

<sup>168</sup> Didik Supriyanto dan Veri Junaidi dkk, *Penguatan Bawaslu Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi Pemilu 2014*, Peludem, Jakarta, 2012, e-book, hlm. 54-56

membentuk Dewan Kehormatan. Akibatnya proses penanganan kasus-kasus kode etik tersebut tidak dapat diselesaikan.<sup>169</sup>

Selain itu, berdasarkan Laporan Pengawasan Pemilu 2009 yang disusun oleh Bawaslu, dalam Pemilu Legislatif Bawaslu mencatat terdapat 10.094 kasus yang mengandung pelanggaran administratif. Kemudian laporan jenis ini diteruskan ke KPU, dan KPU menindaklanjuti 7.583 laporan, sedangkan sisanya diabaikan oleh KPU. Selain itu, terkait pelanggaran pidana Pemilu terdapat 1.646 kasus yang benar-benar mengandung pelanggaran pidana kemudian diteruskan ke kepolisian dan hanya 405 kasus yang diteruskan polisi ke kejaksaan dan hanya 260 kasus yang dilimpahkan kejaksaan ke pengadilan. Akhirnya pengadilan negeri menjatuhkan 248 vonis dan Pengadilan Tinggi menjatuhkan 62 vonis.<sup>170</sup>

Dilihat dari penyelenggaraan Pemilu tahun sebelumnya bahwa pelanggaran Pemilu masih banyak terjadi dan hanya beberapa kasus yang dapat diselesaikan. Oleh karena itu, dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Menurut Undang-Undang tersebut, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang tersebut Bawaslu ditingkat provinsi tidak lagi bersifat *ad hoc*, tetapi sudah berubah menjadi tetap.

Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, berdasarkan data pelanggaran yang disusun oleh Bawaslu RI terdapat 1.283 dugaan pelanggaran.

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*, hlm. 31



Pelanggaran tersebut terdiri dari 1.136 dugaan pelanggaran administrasi, 81 rekomendasi dugaan tindak pidana Pemilu, dan 21 rekomendasi dugaan pelanggaran kode etik<sup>171</sup>, sedangkan pada Pemilu Legislatif 2014 pelanggaran yang paling banyak terjadi adalah *money politics*. Selain itu, dugaan pelanggaran pidana dan pelanggaran administrasi juga masih banyak terjadi. Hal ini membuktikan bahwa penyelenggara Pemilu belum dapat menjalankan tugasnya dengan baik sehingga masih banyak pelanggaran yang terjadi.

Terhadap pelanggaran Pemilu 2014, Bawaslu hanya diberikan kewenangan untuk mengkaji dan merekomendasikan adanya pelanggaran Pemilu kepada pihak yang berwenang. Untuk penindakan terhadap pelanggaran administrasi menjadi kewenangan KPU dan penindakan terhadap pelanggaran kode etik menjadi kewenangan DKPP, sedangkan dalam melakukan penanganan terhadap tindak pidana Pemilu maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DRD dibentuk Sentra Penegakkan hukum terpadu (Gakkumdu). Gakkumdu dibentuk untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu oleh Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Sentra Gakkumdu dalam menjalankan tugasnya melakukan penelitian dan pengkajian melalui mekanisme gelar perkara terhadap setiap laporan pelanggaran yang diterima Bawaslu/panwaslu. Apabila hasil penelitian laporan tersebut bukan merupakan tindak pidana Pemilu maka dikembalikan kepada Bawaslu/Panwaslu,

---

<sup>171</sup> Badan Pengawas Pemilu, *Laporan hasil Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014*, Bawaslu RI, Jakarta, 2014, e-book, hlm.99

sedangkan laporan yang memenuhi unsur pidana selanjutnya diteruskan kepada penyidik dalam sentra Gakkumdu, dan dalam waktu 14 hari berkas perkara tindak pidana dilimpahkan ke Jaksa Penuntut umum.<sup>172</sup>

Tetapi dalam praktiknya, sering kali kasus yang dibawa ke Sentra Gakkumdu sulit untuk ditindaklanjuti. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan persepsi yang tajam antara pengawas Pemilu dengan penyidik Kepolisian maupun dengan Penuntut Kejaksaan. Kasus yang dibawa oleh pengawas Pemilu seringkali ditolak untuk ditindaklanjuti oleh penyidik karena tidak cukupnya alat bukti maupun barang bukti.

Pihak penyidik menghendaki pengawas membawa alat bukti ataupun barang bukti yang lengkap ketika gelar perkara di Sentra Gakkumdu. Tetapi hal tersebut sulit untuk dilakukan oleh Bawaslu, karena adanya keterbatasan kewenangan yang dimilikinya. Terutama tidak adanya kewenangan untuk menyita barang bukti, memanggil paksa tersangka atau terlapor, ataupun menggeledah untuk memeriksa barang bukti.

Selain itu pada Pemilu 2014 Bawaslu juga berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Penyelesaian sengketa Pemilu oleh Bawaslu dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu memeriksa, mengkaji laporan dan temuan kemudian mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Jika tidak mencapai kesepakatan Bawaslu menyerahkan penyelesaiannya kepada para pihak, sedangkan terhadap

---

<sup>172</sup> “Evaluasi penegakan hukum Pemilu Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu”, terdapat dalam <http://www.bantuanhukum.or.id/web/wp-content/uploads/2014/12/Evaluasi-penegakan-hukum-Pemilu.pdf>, Diakses terakhir tanggal 9 Maret 2018 Pukul 20.00 WIB.

sengketa tata usaha Pemilu penyelesaiannya dengan cara mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). PTTUN di Indonesia hanya terdapat di beberapa kota besar sehingga penanganan terhadap sengketa tata usaha Pemilu tersebut sulit untuk diselesaikan karena faktor jarak yang ditempuh dan waktu penanganannya juga terbatas sehingga penyelesaiannya tidak efektif.<sup>173</sup>

Pada tahun 2019 mendatang, Indonesia sebagai negara demokrasi akan melangsungkan kembali penyelenggaraan Pemilu. Namun, penyelenggaraan Pemilu kali ini berbeda dari tahun-tahun sebelumnya, karena pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden akan dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, Bawaslu sebagai penanggungjawab pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilu dituntut untuk dapat mempersiapkan seluruh jajaran pengawas Pemilu baik dari aspek kelembagaan maupun dari aspek teknis pengawasan Pemilu agar penyelenggaraan Pemilu tersebut dapat terlaksana secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Penyelenggaraan Pemilu 2019 akan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan mengenai Pemilu yang termuat dalam 3 (tiga) Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

---

<sup>173</sup> Novianto M. Hantoro, "Pelanggaran Administrasi Pemilu Dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014", Jurnal Negara Hukum, Edisi No.2 Vol. 5, DPR RI, 2014, hlm. 119

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang ini juga mengatur mengenai kelembagaan yang melaksanakan Pemilu, yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Kedudukan ketiga lembaga tersebut diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam Penyelenggaraan Pemilu. Penguatan tersebut dilakukan agar dapat menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang lancar, sistematis dan demokratis.<sup>174</sup>

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan penguatan kepada Bawaslu dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu, yaitu dengan kewenangan memutus sengketa proses Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, dan pelanggaran politik uang. Selain itu, Bawaslu juga diberi penguatan secara kelembagaan untuk melaksanakan kewenangan tersebut, yaitu dengan dipermanenkannya pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota, serta penambahan jumlah anggota Bawaslu Provinsi sebanyak (lima) atau 7 (tujuh), dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang.<sup>175</sup>

Ada beberapa perbedaan kewenangan antara Bawaslu pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Rincian lebih lanjut dapat dilihat dalam tabel berikut:<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Bawaslu Mendengar...*, *Op. Cit.*, hlm. 43

<sup>175</sup> Risalah Rapat Kerja Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu

<sup>176</sup> Pasal 95,99, dan 103 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

No.	Bawaslu Pusat	Bawaslu Provinsi	Bawaslu Kab/Kota
1.	Memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Bawaslu	Tidak ada	Tidak ada
2.	Memiliki kewenangan untuk membentuk Bawaslu Provinsi dan Baswaslu Kab/kota	Tidak ada	Memiliki kewenangan untuk membentuk Panwaslu Kecamatan
3.	Memiliki kewenangan untuk mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota, dan Panwaslu Luar Negeri	Tidak ada	Memiliki kewenangan untuk memberhentikan dan mengangkat anggota Panwaslu Kecamatan
4.	Memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan Bawaslu terhadap pelanggaran Pemilu	Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi serta merekomendasikan hasil pemeriksaanya	Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah Kab/Kota serta merekomendasikan

		kepada pihak-pihak yang diatur dalam UU ini	hasil pemeriksaanya kepada pihak-pihak yang diatur dalam UU ini
--	--	---	---

Dari tabel diatas terlihat bahwa ada perbedaan kewenangan antara Bawaslu pusat, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Ada beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu Pusat tetapi tidak dimiliki oleh Bawaslu tingkat bawah, karena kewenangan tersebut telah disesuaikan dengan tingkatannya. Meskipun ada perbedaan, tetapi kewenangan utama dari setiap Bawaslu adalah sama, yaitu menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran Pemilu terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu.

Jika dibandingkan kewenangan Bawaslu sekarang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan kewenangan Bawaslu yang terdahulu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu ada terdapat beberapa perbedaan. Rincian lebih lanjut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

No	UU Nomor 15 Tahun 2011	UU Nomor 7 Tahun 2017
1.	Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu (Pasal 73 ayat (4) huruf a)	Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan adanya dugaan Pelanggaran Pemilu (Pasal 95 huruf a)

2.	Menerima laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang (Pasal 73 ayat (4) huruf b)	Menerima, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu (Pasal 95 huruf b)
3.	Tidak ada	Menerima, mengkaji dan memutuskan Pelanggaran Politik Uang (Pasal 95 huruf c)
4.	Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi (Pasal 73 ayat (4) huruf e)	Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota, dan Panwas LN (Pasal 95 huruf j)
5.	Membentuk Bawaslu Provinsi Provinsi (Pasal 73 ayat (4) huruf d)	Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota dan Panwas LN (Pasal 95 huruf i)
6.	Tidak ada	Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan terkait hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, TNI, dan Polri (Pasal 95 huruf e)
5.	Tidak ada	Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan

		Pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu (Pasal 95 huruf g)
6.	Tidak ada	Mengoreksi putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 95 huruf h)

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa kewenangan Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 sangat terbatas, sehingga Bawaslu tidak dapat menjalankan tugasnya dengan maksimal, sedangkan di dalam Undang-Undang Pemilu yang baru Bawaslu diberikan beberapa kewenangan tambahan. Kewenangan tersebut adalah Bawaslu dapat menindak pelanggaran Pemilu agar setiap pelanggaran Pemilu tersebut dapat diselesaikan secepat mungkin.

Sementara itu alasan lain dari adanya kewenangan tambahan yang diberikan kepada Bawaslu adalah karena kondisi di Indonesia pada saat ini penyelesaian terhadap pelanggaran Pemilu itu diselesaikan oleh lembaga yang berbeda-beda dan kerap kali kasus yang sama diselesaikan oleh beberapa lembaga sehingga mengakibatkan tidak efektifnya penegakkan hukum Pemilu terkait pelanggaran Pemilu tersebut dikarenakan adanya perbedaan persepsi antara institusi atau lembaga lain tersebut dengan Bawaslu itu sendiri.



Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penyelesaian terhadap pelanggaran administratif kini menjadi kewenangan Bawaslu. Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.<sup>177</sup> Sebelumnya terhadap pelanggaran administratif Pemilu Bawaslu tidak punya kuasa untuk melakukan penindakan karena apabila ia menemukan atau mendapatkan laporan mengenai pelanggaran administrasi Pemilu yang berhak melakukannya adalah KPU, tetapi kenyataannya KPU sering tidak menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan oleh Bawaslu sehingga pelanggaran tersebut tidak terselesaikan dan tidak dapat menimbulkan efek jera bagi pelakunya. Oleh karena itu diperlukannya penguatan terhadap Bawaslu dalam konteks penegakkan hukum Pemilu.

Penguatan terhadap Bawaslu tersebut adalah dengan memberikan kewenangan *quasi yudisial* yaitu berupa fungsi adjudikasi sehingga Bawaslu bisa memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memutus pelanggaran politik uang, dan sengketa proses Pemilu. Bawaslu diberikan kewenangan *quasi yudisial* (semi peradilan) karena proses Pemilu itu membutuhkan kepastian hukum yang cepat. Dalam rezim hukum Pemilu di belahan dunia, pengawas Pemilu diberikan fungsi sebagai mahkamah. Selain itu dalam teknisnya pun keputusan Bawaslu itu dilakukan secara berjenjang sesuai tingkatannya agar tidak ada intervensi kewenangan. Selain itu, adanya kewenangan Bawaslu untuk memutuskan

---

<sup>177</sup> Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Pelanggaran administrasi Pemilu ini dilakukan berdasarkan penyidikan cepat, penuntutan cepat dan peradilan cepat.<sup>178</sup>

Maksud dari kewenangan Bawaslu tersebut adalah Bawaslu dapat mengambil sikap, mengambil keputusan dan memberikan sanksi. Sanksi disini maksudnya bukan sanksi hukuman, tetapi sanksi administratif. Seperti pada Pelanggaran administrasi Pemilu Bawaslu diberikan kewenangan untuk memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu karena sanksinya berupa sanksi administratif, bukan sanksi pidana sehingga untuk mempersingkat waktu agar penanganannya lebih efektif dan efisien, maka penyelesaiannya diserahkan kepada Bawaslu. Adanya kewenangan ini akan mempermudah kerja KPU karena KPU tidak perlu lagi mengkaji apakah kasus ini termasuk pelanggaran administrasi Pemilu atau tidak sehingga ketika Bawaslu telah memutuskan bahwa kasus tersebut merupakan pelanggaran administratif Pemilu, maka keputusan Bawaslu itu wajib ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan keputusan KPU.<sup>179</sup>

Selain itu, dalam Undang-Undang Pemilu ini terdapat hal yang berbeda yang mengatur pelanggaran administrasi jika dibandingkan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Undang-Undang ini membedakan pelanggaran administrasi biasa dan pelanggaran administrasi yang sifatnya terstruktur, sistematis, dan masif (TSM). Pengaturan ini secara konsep terinspirasi dari Undang-Undang Pilkada. Pelanggaran administrasi TSM ini terkait dengan politik uang (*money politics*).

---

<sup>178</sup> Risalah sidang Rancangan Undang-Undang Pilkada

<sup>179</sup> *Ibid.*

Selain dari ketentuan pelanggaran administrasi ini, permasalahan hukum yang diatur dalam Undang-Undang ini pada prinsipnya sama dengan yang diatur dalam Undang-Undang sebelumnya.<sup>180</sup>

Dikarenakan pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat TSM ini terkait dengan politik uang, maka Bawaslu juga diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang. Tetapi, terhadap penanganan pelanggaran politik uang ini dibagi menjadi dua rute, yaitu ada rute pidana dan ada rute administratif. Jika pelanggaran politik uang tersebut “tidak” dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif, maka pelanggaran tersebut bukan termasuk ranah Bawaslu. Tetapi, jika unsur-unsurnya termasuk ke dalam pelanggaran administratif Pemilu yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif, maka menjadi ranah Bawaslu sehingga Bawaslu baru dapat memeriksa, mengkaji dan memutuskan pelanggaran politik uang tersebut apabila dilakukan secara TSM. Selain itu, Bawaslu juga dapat memberikan sanksi diskualifikasi terhadap pelaku pelanggaran politik uang yang terstruktur, sistematis, dan masif. Kemudian terhadap putusan Bawaslu tersebut KPU wajib menindaklanjuti dengan menerbitkan keputusan KPU.<sup>181</sup>

Selain itu, dalam menangani sengketa proses Pemilu Bawaslu berwenang untuk menerima, memeriksa, memediasi atau menadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu. Penyelesaian sengketa proses Pemilu

---

<sup>180</sup> Veri Junaidi dan Adelline Syahda, “Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017,” *Jurnal Bawaslu*, Edisi No. 1 Vol 3, Badan Pengawas Pemilu, 2017, hlm. 52

<sup>181</sup> Risalah sidang Rancangan Undang-Undang pilkada, *Op. Cit.*

dilakukan melalui mediasi atau adjudikasi.<sup>182</sup> Kemudian jika para pihak tidak mencapai kesepakatan dalam mediasi, penyelesaiannya melalui sidang adjudikasi, sehingga ada mekanisme semi peradilan (*quasi yudisial*) dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu ini, yang mana ketua dan anggota Bawaslu yang menjadi hakimnya. Dalam sengketa proses Pemilu ini, Bawaslu menjadi lembaga peradilan Pemilu di level pertama dan level keduanya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Oleh karena itu, peran Bawaslu itu sangat penting dalam menangani pelanggaran Pemilu sehingga penguatan terhadap Bawaslu tidak hanya diberikan pada kewenangannya saja, tetapi juga diperlukan penguatan terhadap kelembagaannya, serta orang yang di rekrut sebagai anggota Bawaslu haruslah orang profesional dan memiliki keahlian baik dibidang hukum atau dibidang kepemiluan karena semua perselisihan Pemilu sebetulnya selesai di tangan Bawaslu. Kemudian putusan Bawaslu wajib dipatuhi oleh KPU dan KPU Daerah. Sedangkan terkait dengan sengketa proses Pemilu yang bisa lolos untuk masuk pengadilan hanya sengketa terhadap verifikasi partai politik, penetapan daftar calon tetap dan pasangan calon. Selebihnya diselesaikan oleh Bawaslu dan Bawaslu daerah. Oleh karena itu betapa pentingnya penguatan terhadap sumber daya manusia di Bawaslu.<sup>183</sup>

Menurut Penulis, adanya penguatan organisasi dan penambahan wewenang Bawaslu ini diharapkan dapat melakukan pencegahan pelanggaran dalam pemilu, penanganan perkara pemilu, penyelesaian sengketa pemilu, dan

---

<sup>182</sup> Badan Pengawas Pemilu, *Op. Cit.*, hlm. 160

<sup>183</sup> Risalah sidang rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu, *Op.Cit.*

penegakan hukum pemilu secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan Bawaslu itu dibentuk untuk menjamin pelaksanaan salah satu persyaratan kedaulatan rakyat, yaitu Pemilihan umum. Selain itu, Bawaslu dibentuk sebagai upaya pelembagaan kontrol politik dalam rangka menjamin hak-hak politik setiap individu warga negara dalam pemilu. Oleh karena itu, Bawaslu memiliki peran yang strategis untuk mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, rahasia, jujur dan adil serta berintegritas.

Selain itu, menurut penulis dengan adanya perluasan kewenangan Bawaslu dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu merupakan hal yang positif dikarenakan dengan diberikannya kewenangan yang luas, diharapkan Bawaslu dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal. Sebelumnya Bawaslu hanya memiliki kewenangan untuk menerima, mengkaji laporan dan temuan dugaan pelanggaran Pemilu, kemudian merekomendasikannya kepada pihak yang berwenang. Sekarang dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini kewenangan Bawaslu diperkuat terutama terhadap pelanggaran administratif Pemilu. Sebab, penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu ada ditangan Bawaslu secara keseluruhan.

Dampak yang timbul dari perubahan kewenangan Bawaslu ini pun berbeda dengan kewenangan yang ada sebelumnya. Jika sebelumnya Bawaslu menerima laporan dan temuan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, kemudian apabila laporan tersebut terbukti dan benar ada suatu pelanggaran administrasi Pemilu, maka Bawaslu akan membuat rekomendasi atas kajian tersebut. Rekomendasi tersebut merupakan output dari pemeriksaan yang

dilakukan oleh Bawaslu. Rekomendasi yang telah dibuat oleh Bawaslu disampaikan kepada KPU, kemudian KPU yang memutuskan apakah akan menjalankan atau menindaklanjuti rekomendasi tersebut karena rekomendasi ini sifatnya opsional. Apabila KPU tidak menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu maka sanksi yang diberikan kepada KPU hanya berupa sanksi peringatan lisan dan peringatan tulisan, sedangkan dampak dari kewenangan memutuskan yang dimiliki oleh Bawaslu saat ini adalah output yang dihasilkannya adalah putusan. Putusan itu sifatnya eksekutorial, sehingga putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu harus dimaknai sebagai putusan yang dikeluarkan oleh lembaga *quasi yudisial* yang harus langsung dilaksanakan meskipun posisi Bawaslu sebagai lembaga yang mengawas Pemilu. Karena dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu, Bawaslu menjelma sebagai suatu lembaga *quasi yudisial*.<sup>184</sup>

Bawaslu dari awal mengawasi, menerima, memeriksa dan mengkaji, kemudian memutus pelanggaran administratif Pemilu, sehingga disini Bawaslu menjadi lembaga yang kemudian merangkap dari tahapan penyelidikan, penyidikan, membuat tuntutan hingga memutus. Selain itu, apabila putusan Bawaslu tersebut tidak ditindaklanjuti oleh KPU maka KPU tersebut masuk ke dalam pelanggaran Kode etik, sehingga terdapat keharusan untuk dilaporkan kepada DKPP.<sup>185</sup>

Jadi, kewenangan ini merupakan kemajuan bagi Bawaslu dalam melakukan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, dengan adanya kewenangan ini Bawaslu dapat melakukan pencegahan dan penindakan yang tegas terhadap

---

<sup>184</sup> Veri Junaidi dan Adelline Syahda, *Op. Cit*, hlm.55

<sup>185</sup> *Ibid.*, hlm. 56

pelanggaran Pemilu agar dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran Pemilu, sekaligus agar memberikan efek jera kepada pelaku pelanggaran Pemilu agar tidak lagi berbuat curang dalam penyelenggaraan Pemilu.

### **C. BENTUK PERLUASAN KEWENANGAN BAWASLU DALAM PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN PRAKTIK *MONEY POLITICS***

*Money politics* (politik uang) adalah suatu tindakan membagi-bagikan uang atau materi lainnya baik milik pribadi seorang politisi (calon legislatif, calon Presiden dan calon wakil Presiden, maupun calon wakil kepala daerah) atau milik partai untuk mempengaruhi suara pemilih dalam suatu pemilihan umum yang diselenggarakan. *Money politics* dapat juga diartikan sebagai upaya mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan materi (jual beli suara) pada proses politik dan kekuasaan bernama Pemilihan umum.<sup>186</sup>

Selain itu, praktik *money politics* juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Praktik *money politics* ini dapat dilakukan dengan cara pemberian berbentuk uang, sembako antara lain beras, minyak dan

---

<sup>186</sup> Muhammad Abdul Kholq, *Loc. Cit.*

gula kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai yang bersangkutan.<sup>187</sup>

Di Indonesia praktik *money politics* merupakan salah satu pelanggaran Pemilu yang paling sering terjadi. *Money politic* sering dijadikan sebagai cara instan untuk dapat memperoleh suara terbanyak pada saat Pemilu berlangsung. *Money politics* bisa terjadi pada saat pra pemungutan, yaitu mulai dari seleksi administrasi, masa kampanye, masa tenang dan menjelang pemungutan. Sasaran dari praktik *money politics* ini adalah para pemilih, terutama mereka yang mudah untuk dipengaruhi. Selain itu, praktik *money politics* juga dapat dilakukan pada saat pasca pemungutan, yakni menjelang Sidang Umum DPR atau pada masa sidang tersebut, sedangkan sasaran pada pasca pemungutan ini adalah kalangan elit politik. Sebab, di tangan mereka kedaulatan rakyat berada. Dan mereka memiliki wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan strategis.

Pada Pemilu Legislatif 2014, berdasarkan hasil pemantauan Indonesian Corruption World (ICW) terdapat praktik *money politics* di 15 Provinsi di Indonesia. Sejak dari masa kampanye, minggu tenang, hingga hari pencoblosan, setidaknya mendapatkan 313 temuan pelanggaran *money politics*. Modus *money politics* dengan melakukan pemberian uang terdapat sebanyak 104 kasus,

---

<sup>187</sup> Komisi Pemilihan Umum, "Say No to *Money Politics*", terdapat dalam <http://kpu-klatenkab.go.id/say-no-to-money-politic/>, Diakses terakhir pada tanggal 13 Maret 2018 Pukul 18.20 WIB



pemberian barang sebanyak 128 kasus, pemberian jasa sebanyak 27 kasus, dan penggunaan sumber daya negara sebanyak 54 kasus.<sup>188</sup>

Temuan dari ICW tersebut menggambarkan bahwa praktik *money politics* dalam Pemilu masih terus terjadi, bahkan semakin masif. Jika dibandingkan dengan Pemilu di tahun sebelumnya, Pemilu 2014 praktik *money politics* meningkat tajam. Berdasarkan catatan ICW, pada Pemilu 2004 terdapat sebanyak 113 kasus, Pemilu 2009 sebanyak 150 kasus, dan Pemilu 2014 praktik *money politics* semakin semakin bertambah menjadi 313 kasus.<sup>189</sup>

Berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan oleh ICW tersebut membuktikan bahwa pada Pemilu Legislatif 2014 masih banyak terjadi praktik *money politics*. Bahkan praktik *money politics* pada Pemilu Legislatif 2014 lebih banyak terjadi dari pada Pemilu tahun-tahun sebelumnya. Semakin marak dan masifnya praktik *money politics* dapat disebabkan oleh beberapa faktor, salah satunya adalah lemahnya aturan hukum yang mengatur praktik *money politics*.

Pada Pemilu 2014, pengaturan mengenai *money politics* berpedoman pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Larangan mengenai *money politics* memang tidak dirumuskan secara rinci dalam Undang-Undang ini. Namun, aturan yang melarang untuk melakukan *money politics* dapat ditemukan indikasinya dalam Pasal 86 Undang-Undang

---

<sup>188</sup> “Praktik Politik Uang dalam Pileg 2014 masif.” terdapat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5354fb0073589/praktik-politik-uang-dalam-pileg-2014-masif>, Diakses tanggal 13 Maret 2018 Pukul 20.05 WIB

<sup>189</sup> “Kasus Pidana Pemilu di Polri Didominasi Politik Uang,” terdapat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53563f475f480/kasus-pidana-Pemilu-di-polri-didominasi-politik-uang>, Diakses pada tanggal 13 Maret 2018 Pukul 22.20 WIB

Nomor 8 Tahun 2012 bahwa pelaksana, peserta dan petugas kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye Pemilu. Peserta kampanye yang dimaksud adalah anggota masyarakat.<sup>190</sup>

Kemudian, Pasal 89 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung maupun tidak langsung untuk: (a) tidak menggunakan hak pilihnya; (b) menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah; (c) memilih Partai Politik peserta Pemilu tertentu; (d) memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota tertentu; atau (e) memilih anggota DPD tertentu, dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Inisiatif yang untuk menjanjikan dan memberikan uang atau materi dalam Undang-Undang ini adalah pelaksana Kampanye Pemilu. Selain itu, diatur juga mengenai sanksi terhadap pelaku yang melakukan pelanggaran ini. ada dua jenis sanksi yang dapat diberikan terhadap pelaku pelanggaran ini, yaitu berupa a. Pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dari daftar calon tetap; atau b. Pembatalan penetapan calon anggota DPRD, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota sebagai calon

---

<sup>190</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana, *Loc. Cit.*

terpilih.<sup>191</sup> Sedangkan sanksi pidananya diatur dalam Pasal 301 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Sanksi-sanksi ini baru bisa diterapkan apabila pengadilan telah memutuskan bahwa pelaku tersebut benar melakukan praktik *money politics*.

Meskipun praktik *money politics* selalu timbul setiap kali diadakannya penyelenggaraan Pemilu, namun selalu ada saja kendala bagi Bawaslu sebagai pengawas Pemilu untuk menangkap pelakunya dan sekaligus memproses penindakkannya. Adapun beberapa kendala yang dihadapi oleh Bawaslu terkait pengawasan praktik *money politics*, yaitu *pertama*, keterbatasan jumlah anggota Pengawas Pemilu yang mengawasi berbagai aspek dari tahapan Pemilu. Akibatnya ada kemungkinan bahwa pengawas Pemilu kesulitan untuk fokus terhadap semua pelanggaran Pemilu, termasuk praktik *money politics*. Selain itu, objek pengawasan praktik *money politics* yang semakin masif dan terdesentralisasi mengakibatkan pengawas Pemilu kesulitan untuk mengcover pengawasan terhadap praktik *money politics*.<sup>192</sup>

*Kedua*, rendahnya kapasitas pengawas Pemilu yang berhadapan langsung dengan para pelaku *money politics*. Sebab metode dan modus yang dilakukan para pelaku sudah canggih dan sulit untuk dideteksi, sehingga pengawas Pemilu kesulitan untuk mendapatkan alat bukti sekaligus memprosesnya sebagai kejahatan tindak pidana Pemilu. Selain itu, rendahnya daya dukung teknologi, infrastruktur, sumberdaya dan sistem pengawasan Pemilu membuat pengawas Pemilu sulit untuk mengawasi dan membuktikan telah terjadinya praktik *money*

---

<sup>191</sup> Pasal 90 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

<sup>192</sup> Badan Pengawas Pemilu Provinsi DIY, *Op. Cit.*, hlm. 88

*politics*. Ketiga, lemahnya regulasi hukum yang mengatur tentang praktik *money politics*<sup>193</sup>.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan Pemilu yang langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta untuk memperbaiki pengaturan terkait pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu maka dilakukanlah revisi terhadap Undang-Undang Pemilu. Kemudian lahirilah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum. Sejak lahirnya Undang-Undang ini terdapat penambahan mengenai peraturan praktik *money politics* dan kewenangan Bawaslu terhadap pelanggaran *money politics*.

Adanya kewenangan baru yang dimiliki Bawaslu terhadap pelanggaran *money politics* disebabkan oleh kendala-kendala yang dihadapi Bawaslu yang telah dijelaskan sebelumnya. Kewenangan Bawaslu yang diatur dalam Undang-Undang sebelumnya sangat terbatas, sehingga Bawaslu tidak dapat menjalankan tugasnya secara maksimal. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 *money politics* termasuk kedalam jenis tindak pidana Pemilu, maka Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penindakan terhadap *money politics*.

Ketika Bawaslu mendapatkan laporan dan atau temuan mengenai praktik *money politics* Bawaslu menyerahkan laporan dan atau temuan tersebut kepada Gakkumdu untuk ditindaklanjuti. Tetapi dalam praktiknya seringkali kasus yang dibawa Bawaslu kepada penyidik di Gakkumdu tidak dapat ditindaklanjuti. Hal ini dikarenakan tidak cukupnya alat bukti maupun barang bukti serta saksinya pun

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

susah untuk didapatkan. Selain itu, sulit mencari pelaku yang melakukan *money politics* sehingga sukar untuk melakukan penindakan terhadap pelakunya. Hal inilah yang menyebabkan banyak kasus *money politics* yang tidak dapat ditangani.

Selain itu, adanya anggapan bahwa praktik *money politics* ini sebagai pelanggaran administratif, maka *money politics* ini diserahkan penanganannya kepada Bawaslu. Tetapi hanya praktik *money politics* yang terstruktur, sistematis, dan masif saja yang menjadi ranah Bawaslu. Oleh karena itulah Bawaslu diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang.

Pengaturan mengenai *money politics* yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berbeda dengan pengaturan dalam Undang-Undang sebelumnya. Hal ini dikarenakan praktik *money politics* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 termasuk ke dalam jenis pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (Pelanggaran TSM). Pengaturan ini terinspirasi dari konsep Undang-Undang Pilkada.

Adapun objek dan subjek dari pelanggaran administrasi TSM dapat dilihat dalam Pasal 286 ayat (1) dan pasal Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pelaksana kampanye dan atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara dan/atau pemilih. Selanjutnya dalam pasal 286 ayat (2) menyatakan bahwa pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, yang terbukti melakukan

pelanggaran tersebut berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon Presiden dan wakil Presiden, calon DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota oleh KPU. Dan dalam Pasal 286 ayat (3) menyatakan bahwa pelanggaran sebagaimana dimaksud ayat (2) merupakan pelanggaran yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif. Dan Pasal 286 ayat (4) menyatakan bahwa pemberian sanksi terhadap pelanggaran tersebut tidak menggugurkan sanksi pidana.

Jadi, objek dari pelanggaran TSM ini salah satunya adalah perbuatan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya. Artinya untuk menentukan suatu pelanggaran dapat masuk kategori pelanggaran TSM harus memenuhi salah satu atau kedua unsur menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi ini. kedua unsur inii bersifat alternatif kumulatif, sehingga dapat menjerat salah satunya saja atau keduanya sekaligus.

Subjek dari Pelanggaran TSM ini adalah Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, calon anggota DPR, DPD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pelaksana kampanye, dan atau tim kampanye. Artinya, jika salah satu dari subjek yang telah tercantum tersebut melakukan perbuatan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya dan terjadi secara terstruktur dan sistematis, maka dapat diduga sebagai pelanggaran administrasi TSM.<sup>194</sup>

Hal ini berarti apabila salah satu dari pasangan calon melakukan pelanggaran administrasi TSM, baik calon presidennya ataupun calon wakilnya saja, maka tetap bisa dikenai unsur ini karena termasuk unsur pasangan calon,

---

<sup>194</sup> Veri Junaidi dan Adelline Syahda, *Op. Cit.*, hlm. 58

sehingga apabila salah satu melakukan pelanggaran tersebut, maka dapat dikenai sanksi pembatalan untuk pasangan calon untuk pasangan tersebut karena dicalonkan dalam waktu bersamaan sebagai pasangan calon.<sup>195</sup> Dan ketentuan pembatalan ini tidak menggugurkan sanksi pidana sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Pemilu ini.<sup>196</sup> Namun, apabila subjek yang melakukan perbuatan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya itu adalah pelaksana dan tim kampanye, maka mereka dapat dikenai sanksi pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017<sup>197</sup>, yaitu berupa:

1. Pasal 515: setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
2. Pasal 523 ayat (1): setiap pelaksana, peserta dan atau tim kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung dipidana paling lama 2 tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000, 00 (dua puluh empat juta rupiah)
3. Pasala 523 ayat (3): setiap pelaksana, peserta dan atau tim kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang sengaja menjanjikan dan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung dipidana penjara paling lama 4 tahun dan denda paling banyak Rp. 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)
4. Pasal 523 ayat (4): setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu dipadana dengan penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 )Tiga Puluh Enam Juta Rupiah).

---

<sup>195</sup> Pasal 286 ayat 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>196</sup> Pasal 286 ayat 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>197</sup> Veri Junaidi dan Adelline Syahda, *Op. Cit.*, hlm. 58

Selain unsur objek dan subjek, unsur terstruktur, sistematis, dan masif juga harus dipenuhi sehingga yang dimaksud dengan pelanggaran terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau bersama-sama. Pelanggaran sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan dengan matang, tersusun dan rapi. Sedangkan pelanggaran masif adalah dampak yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian.<sup>198</sup> Sehingga ketiga unsur tersebut harus dipenuhi secara kumulatif. Tetapi dalam praktek pemberlakuan pelanggaran TSM khususnya di Mahkamah Konstitusi unsur TSM itu merupakan satu kesatuan. Artinya, jika satu unsur terpenuhi maka dengan sendirinya unsur lain juga telah terjadi. Hal ini dilihat dari unsur terstruktur dan masif.<sup>199</sup>

Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga memberikan perluasan kewenangan terhadap Bawaslu untuk dapat memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Karena pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif (TSM) ini terkait dengan *money politics* (politik uang), maka Bawaslu juga diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang (*money politics*).

Undang-Undang Pemilu ini tidak hanya memberikan Bawaslu mandat untuk penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu baik yang bersifat biasa maupun bersifat TSM. Namun, Undang-Undang ini juga memamanatkan kepada Bawaslu untuk pemeriksaan dilakukan secara terbuka terhadap pelanggaran

---

<sup>198</sup> Penjelasan ataa Pasal 286 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>199</sup> Veri Junaidi dan Adelline Syahda, *Op. Cit.*, hlm. 59



administrasi yang dalam Undang-Undang sebelumnya tidak terdapat pengaturan mengenai hal ini.

Namun, Bawaslu sebelum melakukan penindakan terlebih dahulu harus melakukan pencegahan untuk meminimalisir terjadi pelanggaran Pemilu sehingga Bawaslu dapat mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta berintegritas. Untuk mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta berintegritas, maka Bawaslu dapat memulainya dengan menyusun strategi perencanaan pengawasan agar dapat mencegah terjadinya pelanggaran kemudian baru melakukan penindakan.

Salah satu strategi Bawaslu untuk dapat melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran Pemilu adalah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat, karena untuk menjamin Penyelenggaraan Pemilu itu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka Bawaslu sebagai lembaga yang mempunyai mandat untuk mengawasi proses penyelenggaraan pemilu juga membutuhkan dukungan dari banyak pihak dalam aktifitas pengawasan. Salah satunya cara Bawaslu agar mendapat dukungan dari masyarakat adalah dengan mengajak segenap kelompok masyarakat untuk terlibat dalam partisipasi pengawasan setiap tahapannya. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan suara tidak sekedar datang dan memilih, tetapi juga melakukan pengawasan atas potensi adanya kecurangan yang terjadi, serta melaporkan kecurangan tersebut kepada Bawaslu sebagai lembaga yang bertugas mengawasi proses Pemilu dan menindaklanjuti dugaan pelanggaran pemilu.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Badan Pengawas Pemilu, *Loc. Cit.*

Selain itu, Bawaslu juga membutuhkan peran pers dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu agar terwujudnya Pemilu yang jujur dan adil. Pers dapat membantu institusi pengawas pemilu untuk menyampaikan berbagai kecurangan yang terjadi selama penyelenggaraan Pemilu, sehingga dengan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu, diharapkan dapat meminimalisir terjadinya kecurangan dan pelanggaran Pemilu sehingga penyelenggaraan Pemilu ini dapat menghasilkan pemimpin yang berkualitas. Karena jika dalam penyelenggaraan Pemilu tersebut dipenuhi dengan kecurangan dan pelanggaran, maka akan menghasilkan pemimpin yang yaitu, tidak berkualitas dan tidak berintegritas.

Setelah dilakukannya pencegahan barulah Bawaslu melakukan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu. Dikarenakan pelanggaran *money politics* termasuk jenis pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat TSM, maka mekanisme penyelesaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sebagai berikut:<sup>201</sup>

1. Proses Melaporkan

Pihak yang melaporkan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu adalah subjek yang memiliki legal standing, yaitu warga negara yang memiliki hak pilih, peserta Pemilu, dan pemantau Pemilu. Laporan disampaikan secara tertulis dengan ketentuan formil yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Ketentuan formil terdiri atas nama pelapor, alamat pelapor, pihak yang dilaporkan, waktu dan tempat kejadian pelanggaran dan uraian kejadian. Laporan

---

<sup>201</sup> Veri Junaidi dan Adelline Syahda, *Op. Cit.*, hlm. 60

pelanggaran tersebut paling lama disampaikan 7 hari kerja sejak diketahuinya dugaan pelanggaran tersebut terjadi. Jadi, kapan pun waktu pelanggarannya terjadi tetap bisa dilaporkan kepada Bawaslu asalkan tidak lewat dari 7 hari kerja sejak diketahuinya pelanggaran tersebut<sup>202</sup>

## 2. Menerima dan Meregistrasi Laporan

Apabila laporan tersebut telah dibuat, maka setelah itu baru disampaikan kepada Bawaslu. Setiap laporan yang masuk akan diterima oleh Bawaslu. Artinya pada tahap pertama Bawaslu akan menerima semua laporan yang disampaikan kepadanya. Setelah menerima laporan, Bawaslu melakukan pengecekan atau verifikasi. Pengecekan atau verifikasi ini dilakukan untuk melihat apakah laporan yang disampaikan kepadanya sudah memenuhi syarat formil dan materil atau belum. Jika belum memenuhi syarat, maka Bawaslu memberikan kesempatan kepada pelapor untuk melengkapinya terlebih dahulu. Namun, jika sudah memenuhi syarat maka tahap selanjutnya adalah Bawaslu akan melakukan registrasi. Apabila sudah diregistrasi maka Bawaslu akan menentukan apakah laporan tersebut memenuhi kelengkapan administrasi atau tidak. Jika tidak lengkap Bawaslu memberikan waktu 3 hari kepada pelapor untuk melengkapinya. Jika laporan tersebut sudah dinyatakan lengkap dan diregistrasi agar bisa dilakukan tahapan selanjutnya.<sup>203</sup>

## 3. Memeriksa, Mengkaji dan Investigasi Laporan

Setelah proses pelaporan dan alur penerimaan dan registrasi selesai, maka tahapan selanjutnya yang dilakukan oleh Bawaslu adalah melakukan pemeriksaan.

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, hlm. 60

<sup>203</sup> *Ibid.*, hlm 60-61

Pemeriksaan dilakukan secara terbuka selama 14 hari kerja dihitung sejak laporan tersebut telah diregistrasi oleh Bawaslu. Pemeriksann ini dapat dilakukan dengan memanggil pihak pelapor guna untuk mendalami dan mengklarifikasi laporan yang telah disampaikan. Pelapor dimungkin membawa saksi, ahli atau pihak terkait atau bukti lainnya untuk dapat mendukung laporan yang disampaikan. Beban pembuktian tidak hanya diberikan kepada pelapor saja, tetapi Bawaslu juga memiliki beban dan tanggung jawab pembuktian. Dari proses klarifikasi tersebut Bawaslu akan mengejar substansi dan kebenaran laporan agar bisa dilakukan investigasi, sehingga hasil dari pemeriksaan ini adalah Bawaslu membuat kajian awal dari hasil klarifikasi. Setelah itu Bawaslu memanggil pihak terlapor. Kemudian pihak terlapor akan dipanggil secara patut untuk hadir dalam forum layaknya persidangan yang sifatnya terbuka. proses ini merupakan proses mengklarifikasi kajian yang telah disusun oleh Bawaslu. Proses ini dilakukan secara terbuka dan dapat dipantau oleh umum. Pihak terlapor dalam proses ini dapat memberikan jawaban secara lisan maupun tulisan serta pihak terlapor juga dimungkinkan untuk menghadirkan saksi, ahli ataupun alat bukti lainnya. Langkah selanjutnya Bawaslu mencocokkan rangkaian peristiwa dari terlapor maupun terlapor.

#### 4. Putusan

Setelah proses klarifikasi selesai, maka Bawaslu bisa meminta kesimpulan kedua belah pihak. Kemudian berdasarkan kesimpulan kedua belah pihak, Bawaslu akan melakukan rapat permusyawaratan yang sifatnya tertutup untuk menentukan putusan yang akan diberikan terhadap dugaan pelanggaran

administrasi Pemilu tersebut. Sehari setelah melakukan permusyawaratan, maka Bawaslu akan membacakan putusannya.

Jadi, Bawaslu dalam melakukan penanganan terhadap pelanggaran administrasi Pemilu baik yang bersifat biasa maupun terstruktur, sistematis dan masif, dilakukan secara terbuka dalam waktu paling lama 14 hari. Oleh sebab itu Bawaslu dapat melakukan penyelesaian pelanggaran tersebut melalui desain penyelesaian, yaitu melewati proses pelaporan oleh pelapor, setelah itu proses diterima dan diregistrasinya laporan oleh Bawaslu, setelah itu melewati proses pemeriksaan, pengkajian, dan investigasi laporan, kemudian melewati proses rapat permusyawaratan dan yang terakhir adalah proses pembacaan putusan oleh Bawaslu. Namun, terhadap pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat TSM, KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu tersebut dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 hari sejak diterbitkannya putusan Bawaslu. Keputusan KPU dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/ kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan. Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung. Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan Keputusan KPU, KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon

anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.<sup>204</sup>

Menurut penulis, dengan adanya penambahan kewenangan yang diberikan Undang-Undang Pemilu kepada Bawaslu terhadap pelanggaran politik uang ini adalah agar Bawaslu dapat menindak pelaku yang melakukan pelanggaran tersebut. Adanya perluasan kewenangan Bawaslu, memberikan landasan hukum bagi Bawaslu untuk dapat melakukan penindakan terhadap pelanggaran *money politics* yang bersifat TSM dan dapat memberikan kepastian hukum terhadap pelanggaran tersebut yang selama ini sulit untuk ditindaklanjuti. Pada Undang-Undang sebelumnya kewenangan Bawaslu sangat terbatas sehingga Bawaslu hanya dapat melakukan tugasnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepadanya. Hal ini adalah konsekuensi dari Indonesia sebagai Negara Hukum, sebab semua tindakan pemerintah maupun rakyat tidak boleh bertentangan dengan hukum. Oleh karena itu, Bawaslu hanya dapat menjalankan tugas sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Tetapi, semenjak diberikan kewenangan baru oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diharapkan tidak ada lagi kendala bagi Bawaslu dalam menjalankan tugasnya, sehingga Bawaslu dapat mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, bebas, jujur, dan adil.

Selain itu, menurut penulis kewenangan ini sudah tepat untuk diberikan kepada Bawaslu agar pelanggaran politik uang ini dapat ditangani atau dapat

---

<sup>204</sup> Pasal 463 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

dilakukan penindakan kepada pelakunya meskipun hanya politik uang yang terstruktur, sistematis dan masif saja yang termasuk ke dalam ranah Bawaslu. Sedangkan yang tidak terstruktur, sistematis, dan masif menjadi kewenangan Gakkumdu, karena termasuk kedalam jenis tindak pidana Pemilu, sehingga penyelesaian pelanggaran politik uang ini diselesaikan melalui dua rute yaitu rute administrasi dan rute pidana.

Terhadap rute administrasi menjadi kewenangan Bawaslu apabila bersifat terstruktur, sistematis dan masif. Dan Bawaslu memberikan sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon, calon DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota apabila pasangan calon, calon DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota terbukti melakukan pelanggaran politik uang yang terstruktur, sistematis dan masif. Tetapi sanksi ini tidak mengurungkan sanksi pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, sehingga pelanggaran politik uang ini juga dapat diselesaikan melalui rute pidana dan penyelesaiannya dilakukan berdasarkan ketentuan penyelesaian tindak pidana Pemilu yaitu melalui Gakkumdu.

Selain itu, dalam Undang-Undang Pemilu ini apabila salah satu pasangan calon dari pasangan calon melakukan pelanggaran politik uang yang terstruktur, sistematis dan masif, maka sanksi pembatalan calon diterapkan untuk pasangannya juga, sehingga apabila salah satu calon dari pasangan calon melakukan pelanggaran politik uang yang pelanggaran politik uang yang terstruktur, sistematis dan masif, maka teman yang menjadi pasangannya pun juga ikut terdiskualifikasi karena mereka dicalonkan dalam waktu yang

bersamaan sebagai pasangan calon, sehingga dengan adanya pengaturan ini diharapkan dapat membuat para pasangan calon dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk tidak melakukan pelanggaran politik uang karena sanksi yang didapatnya tidak hanya berupa sanksi pidana tetapi juga sanksi administrasi yang berupa pembatalan calon.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Adanya Perluasan kewenangan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan bukti bahwa Bawaslu memiliki peran penting dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Perluasan terhadap kewenangan Bawaslu ini dilakukan agar Bawaslu dapat menjalankan tugasnya secara maksimal tanpa adanya hambatan yang disebabkan oleh terbatasnya kewenangan yang dimiliki Bawaslu. Bentuk penguatan kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu adalah Bawaslu dapat menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu baik pelanggaran administrasi yang bersifat biasa maupun yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Bawaslu diberikan kewenangan tersebut agar pelanggaran administrasi Pemilu dapat segera diselesaikan tanpa harus melalui mekanisme penyelesaian yang panjang.
2. Bentuk Perluasan Kewenangan Bawaslu dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran *money politics* adalah Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji dan memutuskan pelanggaran *money politics*. Tetapi kewenangan tersebut hanya untuk pelanggaran

*money politics* yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif saja. Bentuk dari pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu adalah dengan meningkatkan strategi pengawasan pada saat penyelenggaraan Pemilu, sedangkan terkait penindakan/penanganan pelanggaran *money politics* Bawaslu harus melewati beberapa proses, yaitu *pertama* proses pelaporan yang dilakukan secara tertulis oleh subjek yang memiliki *legal standing* dan temuan oleh Bawaslu. *Kedua*, proses penerimaan dan registrasi laporan. *Ketiga* Bawaslu memeriksa, mengkaji dan investigasi laporan. Pemeriksaan ini dilakukan oleh Bawaslu secara terbuka selama 14 hari kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Keempat*, melakukan rapat permusyawaratan secara tertutup untuk menentukan putusan terhadap pelanggaran tersebut. Setelah itu pembacaan putusan oleh Bawaslu dan putusan Bawaslu tersebut wajib ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan keputusan KPU yang berupa sanksi administratif Pembatalan calon.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bawaslu sebagai Badan Pengawas Pemilu merupakan salah satu elemen penting dalam mewujudkan Pemilu yang berintegritas dan demokratis, sehingga keberadaannya harus dikuatkan dalam melakukan pengawasan Pemilu.

2. Bawaslu harus proaktif dalam melakukan pencegahan dan penindakan praktik *money politics*. Berkaitan dengan pencegahan, perlu adanya sosialisasi kepada masyarakat maupun para calon terkait bahaya dan sanksi dari praktik *money politics*. Adapun yang berkaitan dengan penindakan, Bawaslu harus menindak pelanggaran dengan tegas tanpa pandang bulu.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Daftar Pustaka Berupa Buku

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Abu Daud dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Abdul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1988.
- Abdul aziz A. Sachedina, *Kepemimpinan dalam Islam Perspektif Syi'ah*, Mizan, Bandung, 1991.
- Abdul Muin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al- Qur'an*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011.
- A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.
- A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan, *Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Badan Pengawas Pemilu Provinsi DIY, *Pengawasan Pemilu Problem & tantangan*, Bawaslu Provinsi DIY, Yogyakarta, 2014, e-book.
- Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Bawaslu mendengar, Menghimpun Masukan untuk Membangun Pondasi Pengawasan Pemilu*, Bawaslu RI, Jakarta, 2017, e-book.
- \_\_\_\_\_, *Panduan pusat pengawasan partisipatif*, Bawaslu RI, Jakarta, 2017, e-book.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik Di Indoneisa; Kesiambungan dan Perubahan*, diterjemahkan oleh Aswab Mahasin, Ctk. Pertama, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983.
- Didik Supriyanto dan Veri Junaidi dkk, *Penguatan Bawaslu Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi Pemilu 2014*, Peludem, Jakarta, 2012, e-book.
- Djokosutono, *Ilmu negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Franz Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997.
- G. Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- H. Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu Dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992.
- H. M. Thalbah, *Demokrasi Dan Negara Hukum, Kreasi Total Media*, Yogyakarta, 2008.
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokarasi*, Eresco, Bandung, 1987.
- Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991.
- Moh. Koesnardi & Bintang R. Saragih., *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988.
- Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1980.
- Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Mutiari'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, 1990.
- Muhammad Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qura'an*, Mizan, Bandung, 1992.

- M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistemik dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*, Melati Study Group, Jakarta, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhill. Co, Jakarta 1989.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widya Sarana, Jakarta, 1992.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Syamsudin Haris (edt)., *Menggugat Pemilu Orde Baru*, Yayasan Buku Obor, Jakarta, 1998.
- Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Wasis Susetyo, *Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2016.
- Winarno, *Pradigma Pendidikan kewarganegara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Yusuf, Qardhawi, *Fiqih Negara*, Robbani Press, Jakarta, 1997.

\_\_\_\_\_, *Ijithad dalam Syariat Islam, Bulan Bintang*, Jakarta, 1987.

## **2. Daftar Pustaka Berupa Jurnal**

*Buletin Komisi Yudisial*, Edisi No. 5 Vol. III, 2009.

*Jurnal Bawaslu*, Edisi No. 1 Vol 3, 2017.

*Jurnal DPR RI*, Edisi No. 2 Vol 2, 2014.

*Jurnal Konstitusi* Edisi No. 1 Vol. I, 2008.

## **3. Daftar Pustaka Berupa Makalah**

Prosiding, “ Instrumen Hukum Pencegahan dan Penindakan Praktik Money Politics dalam Pemilu 2014” PSHK FH UII, Yogyakarta, 2014

## **4. Daftar Pustaka Berupa Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilu.

## **5. Daftar Pustaka Berupa Risalah Sidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Risalah Rapat Kerja Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu

Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Pilkada

## **6. Daftar pustaka berupa surat kabar**

*Kompas*, 19 Juli 2012.

\_\_\_\_\_, 30 Agustus 2017.

\_\_\_\_\_, 13 April 2014.

*Radar Pekanbaru*, 29 September 2017.

## 7. Daftar pustaka berupa data elektronik

Alfina Fajrin, “Indonesia Sebagai Negara Hukum,” <https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>, Akses 12 Desember 2017, 22.04.

<http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/112-fungsi-dan-peran-panwaslu-dalam-sistem-pemilihan-umum-di-indonesia-kajian-dari-aspek-yuridis>, Akses 24 Oktober 2017, 20.05.

<https://www.bawaslu.go.id/publikasi/235b26e3fae9c00e9445a8d91959a5bf/berita/3221>, Akses 30 Januari 2017, 17.30.

J. Tjiptabudy, “Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia,” terdapat dalam <http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/112-fungsi-dan-peran-panwaslu-dalam-sistem-pemilihan-umum-di-indonesia-kajian-dari-aspek-yuridis>, Akses 24 Oktober 2017, 21.34.

Komisi Pemilihan Umum, “Say No to *Money Politics*”, terdapat dalam <http://kpu-klatenkab.go.id/say-no-to-money-politic/>, Akses 13 Maret 2018, 18.20.

“Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu,” <http://www.bantuanhukum.or.id/web/wp-content/uploads/2014/12/Evaluasi-penegakan-hukum-Pemilu.pdf>, Akses 9 Maret 2018, 20.00.

“Kasus Pidana Pemilu di Polri Didominasi Politik Uang,” terdapat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53563f475f480/kasus-pidana-Pemilu-di-polri-didominasi-politik-uang>, Akses 13 Maret 2018, 22.20.

Nilai-nilai Demokrasi menurut para ahli,” terdapat dalam <http://www.edukasippkn.com/2016/05/nilai-nilai-demokrasi-menurut-para-ahli.html>, Akses 13 April 2018, 10.30.

“Pemilu: Apa itu Pemilu? Penjelasan terlengkap mengenai Pemilu,” <http://www.edukasinesia.com/2016/06/Pemilu-apa-itu-Pemilu-penjelasan-terlengkap-mengenai-Pemilu.html>, Akses 27 Januari 2018, 06.50.

“Pengertian Pengawasan dalam Manajemen Beserta Fungsi dan Tujuan,” <http://jurnalmanajemen.com/pengertian-pengawasan>, Akses 26 Oktober 2017, 17.05.



“Pengertian Pengawasan Menurut Para Ahli lengkap,”  
<http://www.spengetahuan.com/2016/10/pengertian-pengawasan-menurut-para-ahli-lengkap.htm>., Akses 26 oktober 2017, 17.15.

“Praktik Politik Uang dalam Pileg 2014 masif.” dalam  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5354fb0073589/praktik-politik-uang-dalam-pileg-2014-masif>, Akses tanggal 24 oktober 2017.

“Sejarah Pengawasan Pemilu,” <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-Pemilu>, Akses 24 Oktober 2017, 21.55.

“Tugas dan Wewenang Panitia Pengawas”, terdapat dalam  
<http://www.suduthukum.com/2017/04/tugas-dan-wewenang-panitia-pengawas.html>, Akses 8 Februari 2018, 14.24.

Yahnu wiguno sanyoto,” desain ulang pengawasan Pemilu,” terdapat dalam  
<http://www.lampost.co/berita-desain-ulang-pengawasan-Pemilu>, Akses 7 Februari 2017, 23.29.

## **8. Sumber Lain**

Badan Pengawas Pemilu, *Laporan hasil Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014*, Bawaslu RI, Jakarta, 2014.