

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Salah satu tolak ukur Demokrasi adalah terselenggaranya Pemilihan Umum (*General Election*). Setiap negara yang menyatakan dirinya demokrasi berupaya untuk dapat menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) sebagai sarana memilih pemimpin politik yang dilaksanakan secara regular, jujur, dan adil. Untuk dapat menyelenggarakan pemilihan umum yang jujur, adil, dan berintegritas, faktor-faktor yang menentukan adalah penyelenggara pemilihan umum, regulasi pemilihan umum, dan penegakkan hukum. Keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang terpercaya adalah sangat penting. Legitimasi pemilihan umum dapat rusak apabila lembaga ini berpihak pada salah satu atau beberapa kontestan, adanya perencanaan yang tidak matang, pelaksanaan pentahapan pemilihan umum yang tidak rapi, pendaftaran pemilihan yang diskriminatif, perhitungan suara yang tidak transparan dan sebagainya. Kredibilitas lembaga penyelenggara pemilihan umum dapat dijaga apabila memperhatikan sejumlah hal dalam desain dan cara bertindak. Lembaga pemilihan umum harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan serta dapat bertanggung jawab atas seluruh proses pemilu.

Proses penyelenggaraan pemilu berjalan secara demokratis jika memenuhi sejumlah indikator. Pertama, sistem pemilu sesuai dengan karakteristik masyarakat dan sistem politik demokrasi yang hendak diwujudkan. Sistem ini perlu menjamin kesetaraan warga negara dalam perwakilan, baik parlemen untuk setiap daerah berdasarkan jumlah penduduk. Kedua, payung hukum seluruh tahapan proses penyelenggaraan pemilu harus menjamin kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu yang demokratis. Ketiga, kompetisi peserta pemilu yang bebas dan adil. Keempat, penyelenggara pemilu yang profesional dan independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kelima, proses pemungutan dan perhitungan suara yang dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

dan adil. Keenam, sistem penegakkan hukum pemilu yang dilakukan secara adil dan tepat waktu. Ketujuh, partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggara pemilu.<sup>1</sup>

Pemilihan Umum yang selanjutnya di sebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota 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 Tahun 1945.<sup>2</sup> Sejak tahun 1945 Indonesia resmi mendapatkan *Freedom for* (merdeka untuk) penyelenggaraan Pemilu. Pemilu merupakan *direct democracy* bagi bangsa Indonesia, oleh sebab itu Panitia Pengawasan Pemilihan Umum atau yang saat ini dikenal dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum hadir sebagai jawaban terhadap cita-cita pemilu yang berintegritas sebagai tonggak demokrasi bangsa Indonesia. Tahun 1955 merupakan embrio yang menunjukkan Indonesia siap untuk mengisi kemerdekaan. Pemilu pertama yang dilaksanakan pada tahun 1955 hingga beberapa pemilu berikutnya yang dilaksanakan tanpa adanya mekanisme pengawasan membuat rakyat dirundung ketakutan akan intervensi rezim dalam kontestasi. Pemilihan Umum yang dilaksanakan mulai dari Orde Lama hingga transisi menjadi Orde Baru selalu mendapat kecaman dan minim kepercayaan dari masyarakat. Terlebih lagi pemilu tahun 1971 dan pemilu tahun 1977 dikenang sebagai salah satu penyelenggaraan pemilu terburuk dalam sejarah Indonesia.

Saat itu Pemilihan Umum diwarnai berbagai bentuk pelanggaran dan kecurangan. Pelanggaran tersebut terakumulasi sejak pemilu 1971 di mana terjadi manipulasi penghitungan suara oleh para petugas.<sup>3</sup> Sebagai respon terhadap lumbung protes yang ada di masyarakat, pemerintah merespon dengan membentuk Panitia Pengawas Pelaksana (Panwaslak) yang kini dikenal sebagai nenek moyang dari

---

<sup>1</sup> Ramlan subakti dan Didik Supriyanto, *Partisipasi warga negara dalam Proses Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2013) hlm. 1

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>3</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, DRSP, dan USAID, (Jakarta:2007}* hlm. 40

Bawaslu. Lembaga pengawas pemilu itu lahir atas tuntutan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) setelah pelaksanaan pemilu 1977.

Meski membawa perubahan yang sangat progresif, nomenklatur panwaslak tidak bertahan lama. Demi sebuah perbaikan dan reformasi organisasi, Pasal 26 UU No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilu secara resmi mengatur tentang pembentukan sebuah lembaga *ad hoc* bernama Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Perubahan selanjutnya pada tahun tersebut adalah, Indonesia mulai mengenal Sentra Penegak Hukum Terpadu (Gakumdu) untuk pertama kalinya. Sebuah pembaharuan massif dalam penanganan pelanggaran pemilu. Namun terdapat sebuah pola kerja yang paradox dalam pola kerja Pengawasan Pemilu yang menjadi *domain* Panwaslu kala itu. Panwaslu bertugas untuk mengawasi Pemilu, baik penyelenggara, peserta dan para pemilih, namun Panwaslu sendiri merupakan subkoordinat KPU. Tentunya kita tidak dapat menemukan logika pengawasan dalam sistem kerja yang demikian, dimana panwaslu harus mengawasi penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh KPU sementara Panwaslu sendiri memiliki pertanggung jawaban kerja terhadap KPU.

Pengawasan pemilu pertama setelah masa orde baru terjadi pada pemilu 1999 akan tetapi Ramlan Surbakti menilai pemilu 1999 banyak mengandung kelemahan.<sup>4</sup> Pada masa tersebut, panwas hanya sekedar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi dan meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum dan bertindak sebagai mediator jika diminta, meskipun PP No. 33 Tahun 1999 memberi panwas kewenangan sebagai arbitrator yang putusannya bersifat mengikat dan final, tetapi dalam praktiknya justru tidak diakui oleh KPU. Menyadari kelemahan yang sangat fundamental tersebut, maka melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum dilakukan revisi atau penyempurnaan. Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawasan pemilu baru dilakukan melalui Undang-

---

<sup>4</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso, *Rekayasa Sistem Pemilihan Umum: Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. (Jakarta: Kemitraan Pembaharuan Tata Pemerintah di Indonesia, 2008), hlm. 266

Undang No. 12 Tahun 2003. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa 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 kab/kota, dan panitia pengawas pemilu kecamatan. Kelembagaan pengawas dikuatkan kembali melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Bawaslu.<sup>5</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimana Panwaslu yang pada awalnya merupakan lembaga *ad hoc* dan subordinat dari KPU, berubah menjadi Panwaslu yang berdiri sendiri. Perubahan selanjutnya disusul oleh pengesahan Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berubah nomenklatur Panwaslu menjadi Bawaslu. Sebuah badan permanen yang dibentuk pemerintah dengan kedudukan yang sama dengan KPU. Hanya saja, lembaga defitnitif berlaku untuk pengawasan pemilu tingkat paling atas, sementara untuk pengawas pemilu tingkat provinsi dan turunannya masih menggunakan nama “Panitia” dan bersifat *ad hoc*.

Barulah setelah disahkannya Undang- Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pengawas pemilu tingkat provinsi menjadi permanen dan berganti nama menjadi Bawaslu Provinsi. Namun pengawas tingkat Kab/Kota masih bersifat *ad hoc* termasuk Kota Administrasi Jakarta Pusat. Dan hingga UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disahkan dengan beberapa sorotan seperti *Presidential Treshold*, *Parliamentary Tershold*, *Sainte Lague Murni* dan penetapan pengawasan Pemilu di tingkat Kab/Kota menjadi *Definitif*.

Berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya, pada tahun 2019 Indonesia menyelenggarakan Pemilu Serentak. Masyarakat Indonesia tidak hanya memilih Presiden dan Wakil Presiden tapi juga anggota DPR, DPD, dan DPRD Provnisi dan DPRD Kab/Kota. Pelaksanaan Pemilu serentak ini adalah pertama kalinya dilakukan di Indonesia. Ini menjadi sejarah Pemilu di Indonesia. Kerangka hukum Pemilu juga

---

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 266

telah berbeda di banding Pemilu-Pemilu sebelumnya yang terpisah-pisah di tiga undang-undang, kali ini menjadi satu diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Strategi Bawaslu dalam pemilihan umum mempunyai tugas dan kewenangan yang semakin kuat kedudukannya dalam undang-undang terkait mencegah pelanggaran administratif. Pelanggaran administratif terjadi di berbagai tahapan-tahapan pemilu, hal ini perlu adanya peningkatan daya tugas dan fungsi yang berada dalam Bawaslu sebagai lembaga pengawasan sekaligus bertugas dalam pencegahan dan penindakan Pemilu agar dapat mengurangi terjadinya pelanggaran khususnya administrasi Pemilu di Kota Administrasi Jakarta Pusat.

Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggara Pemilu. Tertuang dengan ketentuan Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2018 tentang Pelanggaran Administratif Pemilu, bahwa kini Bawaslu memiliki wewenang baru terkait penyelesaian pelanggaran administrasi.

Jakarta Pusat	Jumlah Temuan	Jumlah laporan	Total	Tidak diregistrasi	Registrasi	Administrasi	Pidana	Etik	Lainnya	Dihentikan
	9	3	12	0	12	0	2	1	0	0

Sumber Data: diolah dari divisi penindakan dan penanganan pelanggaran Tahun 2019

Dari data tersebut tergambar jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu Kota Jakarta Pusat Totalnya 12, terdiri atas 3 Laporan dan 9 temuan. Dari 12 laporan dan temuan 2 perkara penanganannya hingga tahap penyidikan, dari proses penyidikan 1 diteruskan ke tahap penuntutan hingga pengadilan dan mendapat putusan *inkarcht* dari Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Sementara 1 perkara berhenti di tahap penyidikan dan 10 perkara lainnya berhenti pada tahap pembahasan pertama

dan kedua Sentra Gakkumdu dengan berbagai alasan diantaranya karena merupakan pelanggaran administrasi, sehingga di teruskan ke KPU Kota Jakarta Pusat untuk di tindak lanjuti, dan sebagian lainnya tidak memenuhi syarat baik formil maupun materil untuk di tindak lanjuti ke tahap penanganan selanjutnya sesuai prosedur yang berlaku. Sehingga perlu mengetahui Strategi dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat mencegah pelanggaran administrasi dalam Pemilu serentak Tahun 2019.

Berdasarkan latar belakang masalahan terkait pencegahan pelanggaran administrasi Pemilu yang akan di teliti di Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat, sehingga menarik peneliti menelisik lebih dalam tentang “Strategi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka muncul masalah:

1. Bagaimana Strategi Bawaslu Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019?
2. Apakah faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019?

## **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan Identifikasi masalah, untuk menghindari pembahasan yang lebih luas, maka penelitian ini dibatasi hanya pada pembahasan bagaimana “Strategi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019”.

## **1.4 Rumusan masalah**

Berdasarkan pada identifikasi dan pembatasan masalah yang telah dirumuskan, maka rumusan masalah yang diambil dari penelitian ini adalah bagaimana “Strategi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019 dan apa saja Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat dalam mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019”?.

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan hasil rumusan masalah diatas, maka diperoleh tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Strategi Bawaslu Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat strategi Bawaslu Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan umum tahun 2019

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Akademik

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah keilmuan dan pengembangan manajemen pemilu khususnya perihal pengawasan.
2. Mendorong penelitian-penelitian lanjutan terkait dengan pengawasan pemilu
3. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memenuhi persyaratan menyelesaikan studi strata satu (S-1) pada Jurusan Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta

Praktis

Penelitian ini menjadi rekomendasi bagi Bawaslu Kabupaten/Kota seluruh Indonesia khususnya untuk mencegah pelanggaran administratif pemilu.