

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka akan menjelaskan sumber penelitian yang sudah dilakukan sebagai bahan referensi penelitian yang akan dikembangkan dari skripsi, tesis, jurnal ilmiah, maupun penelitian lainnya sebagai bahan perbandingan dengan hasil karya lain dengan permasalahan serupa. Adapun tinjauan pustaka sebagai berikut:

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Ratnia Solihah, Arry Bainus dan Iding Rosyidin	Jurnal Wacana Politik Vol. 3 No. 1 Maret 2018 dengan judul <i>“PENTINGNYA PENGAWASAN PARTISIPATIF DALAM MENGAWAL PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRATIS”</i>	Pentingnya pengawasan partisipatif dalam mengawal penyelenggaraan pemilu yang bertujuan untuk menciptakan pemilu yang demokratis. Dengan adanya peranan aktif dari Bawaslu Lembaga-Lembaga pemantau pemilu juga masyarakat dalam mengawasi pemilu, akan memberikan partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam pengawasan tahapan penyelenggara pemilu maka diharapkan akan dapat menghasilkan pemilu yang demokratis baik dari prosesnya maupun hasilnya.
2.	Andi Setiawan dan Hilmi Handala	Jurnal Academia Praja Vol. 3 No. 3 dengan Judul <i>“JEJARING BAWASLU DALAM PENANGANAN PELANGGAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK”</i>	Bawaslu RI dalam menjalankan fungsi pengawasannya melakukan hubungan antar lembaga yang dikategorikan menjadi empat subjek yaitu: 1, lembaga Pemerintah, 2. <i>Non Government</i>

			<i>Organization (NGO), 3. Perguruan Tinggi, dan 4. Media.</i>
3.	Dede Sri Kartini	Jurnal of Governance Vol. 2 No. 2 dengan judul “ <i>DEMOKRASI DAN PENGAWASAN PEMILU</i> ”	Pemilu yang merupakan salah satu pilar demokrasi, telah memberi kesempatan kepada rakyat secara langsung untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Pemilu dipandang baik secara <i>bottom-up</i> maupun <i>top-down</i> . Untuk mencapai pemilu di perlukan pengawasan pemilu agar demokrasi berjalan dengan penuh keadilan, dan pemilu dilaksanakan secara jujur.
4.	Muhammad Ithofiyul	Program studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya berjudul “ <i>STRATEGI BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM PROVINSI JAWA TIMUR DALAM MENCEGAH PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM 2019 MELALUI MEDIA SOSIAL</i> ”	Bawaslu Provinsi Jawa Timur menggunakan media sosial sebagai sarana untuk membantu dalam melakukan pengawasan dan mencegah pelanggaran pemilu. Bawaslu juga menggunakan media sosial sebagai sarana untuk membantu dalam melakukan pengawasan dan pencegahan pelanggaran pemilu.
5.	Muhammad Sandy Tyas	Program studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Mataram berjudul “ <i>STRATEGI BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM MENCEGAH PELANGGARAN KAMPANYE (STUDI KASUS</i>	Dengan berlandaskan Perbawaslu No. 28 Tahun 2018 dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 mejadi pijakan Bawaslu mencegah pelanggaran kampanye yang sangat masif

		<i>PENYELENGGARA PEMILIHAN PRESIDEN TAHUN 2019 DI NUSA TENGGARA BARAT</i>	
6.	Mustajib Ullufia di	Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta berjudul “ <i>STRATEGI PENGAWASAN BAWASLU KABUPATEN SAMPANG DALAM MENANGANI PRAKTEK POLITIK UANG PADA PILKADA 2018</i> ”	Bawaslu Kabupaten Sampang sudah melakukan proses pencegahan dan penanganan dalam proses pengawasan pilkada 2018. Deklarasi tolak dan lawan politik uang dan politisasi sara dalam pemilu menjadi hal utama menangani praktek politik uang

Dari Tinjauan Pustaka diatas Dari berbagai macam penelitian terdahulu, peneliti ingin memberikan pembaharuan dan perbedaan yaitu dengan menyentuh ranah Administrtasi Pemilu. Karena Administrasi menjadi hal utama dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum dalam merawat sirkulasi kepemimpinan. Sehingga penelitian ini yaitu meneliti “Strategi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019”, peneliti ingin menggali lebih dalam terkait bagaimana strategi Bawaslu Kota Jakarta Pusat untuk mencegah pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019.

2.2 Kerangka Teori

Untuk menyelesaikan penelitian, dibutuhkan Teori dan Konsep yang akan dijadikan sebagai kerangka analisis. Teori dan Konsep yang akan dihadirkan relevan dengan judul penelitian agar mampu memberikan kerangka pemikiran yang terstruktur dan sistematis. Berdasarkan judul dan rumusan masalah dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan tiga teori yaitu strategi, pencegahan, pengawasan. Kerangka teori tersebut akan digunakan untuk mengkaji bagaimana Strategi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Jakarta Pusat dalam Mencegah Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Tahun 2019.

2.2.1 Strategi

Arti kata strategi di KBBI adalah ilmu dan seni menggunakan semua sumber daya bangsa-bangsa untuk melaksanakan kebijaksanaan tertentu⁶. Strategi adalah pendekatan secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, dan eksekusi sebuah aktivitas dalam kurun waktu tertentu. Menurut *Businessdictionary*, strategi merupakan metode atau rencana yang dipilih untuk membawa masa depan yang diinginkan, seperti pencapaian tujuan atau solusi untuk masalah.

Dalam rangka mewujudkan sasaran, tujuan dan misi organisasi, maka suatu organisasi menggunakan bentuk dan tipe strategi tertentu, Menurut Konten dalam tipe-tipe strategi meliputi⁷:

- a. *Corporate Strategy* (strategi organisasi). Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai-nilai, dan inisiatif-inisiatif strategi yang baru.
- b. *Progeram Strategy* (strategi program). Strategi ini lebih memberi perhatian pada implikasi-implikasi strategis dari suatu program tertentu.
- c. *Resource Support Strategy* (strategi sumber daya). Strategi ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan pemanfaatan sumber-sumber daya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi.
- d. *Institusional strategy* (strategi kelembagaan). Fokus dari strategi institusional atau kelembagaan ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategi.

Strategi merupakan pembuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi, apa yang dikerjakan organisasi dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu. Menurut Winardi terdapat dalam strategi pada suatu organisasi adalah sebagai berikut⁸:

⁶ Depdikbud, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka hal 12

⁷ J.Salusu, *Pengambilan Keputusan Statagik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, (Jakarta: Rasindo, 2006) hlm. 104

⁸ Winardi, *Manajemen Prilaku Organisasi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2015) hlm 113

- 1) Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang paling penting dan yang perlu dicapai. Tujuan tujuan atau sasaran-sasaram menyatakan apa saja yang perlu dicapai, kapan hasil-hasil harus dilaksanakan. Dari sasaran-sasaran nilai, menyatakan kea rah mana organisasai tersebut menuju, melalui berbagai macam sasaran keorganisasian yang bersifat menyeluruh, yang menetapkan sifat organisasi, dan menetapkan target bagi setiap kesatuan keorganisasiannya.
- 2) Kebijakan-kebijakan yang paling penting dan mengarahkan atau membatasi kegiatan-kegiatan. Kebijakan-kebijakan (*policies*) merupakan peraturan-peraturan atau prosedur-prosedut yang menggariskan batas-batas didalam mana kegiatan akan dilaksanakan. Peraturan-peraturan demikian seringkali mencapai keputusan-keputusan kontingen, guna menyelesaikan konflik antara sasaran-sasaran spesifik.
- 3) Tahapan-tahapan tindakan pokok atau program-program yang akan mencapai tujuan-tujuan yang di tetapkan dalam batas-batas yang telah digariskan. Program-program menspesifikasi langkah demi langkah tahapan-tahapan tindakan diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran utama. Mereka menyatakan bagaimana sasaran-sasaran akan tercapai didalam batas-batas oleh kebijakan. Mereka menyatakan sumber-sumber daya diarahkan kea rah pencapaian tujuan dan dengan apa kemajuan organisasi dapat diukur.

Stategi dalam organisasi dapat dirumuskan Melalui Terry mendefinisikan manajemen dalam bukunya *Principles of Management* yaitu “Suatu proses yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasasn dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”⁹. Melalui definisi terry berikut fungsi manajemen menurutnya:

⁹ Terry, George R, *Principles of Management*, (Publishers: A.I.T.B.S, 1994)

- a) Perencanaan (*Planning*) yaitu sebagai dasar pemikiran dari tujuan dan penyusunan langkah-langkah yang akan dipakai untuk mencapai tujuan. Merencanakan berarti mempersiapkan segala kebutuhan, memperhitungkan matang-matang apasaja yang menjadi kendala, dan merumuskan bentuk pelaksanaan kegiatan yang bermaksud untuk mencapai tujuan.
- b) Pengorganisasian (*actuating*) yaitu untuk menggerakkan organisasi agar berjalan sesuai dengan pembagian kerja masing-masing serta menggerakkan seluruh sumber daya yang ada dalam organisasi agar pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan bisa berjalan sesuai rencana dan bisa mencapai tujuan.
- c) Pengawasan (*controlling*) yaitu untuk mengawasi apakah gerakan dari organisasi ini sudah sesuai dengan rencana atau belum. Serta mengawasi penggunaan sumber daya dalam organisasi agar bisa terpakai secara efektif tanpa ada yang melenceng dari rencana.

2.2.2 Pencegahan

Menurut Yunita definisi dari pencegahan adalah Prevention atau pencegahan terdiri dari berbagai pendekatan, prosedur dan metode yang dibuat untuk meningkatkan kompetensi interpersonal seseorang atau kelompok. Sedangkan menurut Oktavia upaya preventif adalah sebuah usaha yang dilakukan individu dalam mencegah terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan. Preventif menurut etimologi berasal dari bahasa prevenire yang artinya datang sebelum/antisipasi/mencegah untuk tidak terjadi sesuatu. Dalam pengertian yang luas preventif diartikan sebagai upaya secara sengaja dilakukan untuk mencegah terjadinya gangguan, kerusakan, atau kerugian.

2.2.3 Pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian, pengawasan merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistematis untuk lebih menjamin bahwa tindakan

operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁰

Kemudian menurut Soewarno Handyaningrat, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pekerjaan sesuai dengan rencana. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap rencana (*planning*) yang telah diputuskan, Perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*), tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.¹¹

Pengawasan menurut George R. Terry yang dikuti Muchsan, SH menyatakan sebagai berikut:¹² “*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to result in keeping with the plan*”, dalam pengertiannya pengawasan menitik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana, Kemudian Hendry Fanyol menyebutkan: “*Control consist in veryfying wether everything accur in comformity with the plan asopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weakness and errors in to rectify then and prevent recurrence*”¹³. Adapun maksud dari pengertian diatas adalah realitas bahwa hakikat merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Melalui pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat di perbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan terulang kembali.¹⁴

¹⁰ Sondang P. Siagian, *Fungsi-Fungsi manajerial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005) Hlm. 125

¹¹ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, (Jakarta: Haji Masagung, 1994) Hlm.143

¹² Muchsan, *Sistenn Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty 1992) Hlm. 36

¹³ Ibid, hal 37

¹⁴ Ibid, hal 43

Paulus Effendie Lotulung membedakan bentuk kontrol dari beberapa segi yaitu:

- a. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol.
- b. Ditinjau dari segi saat/waktu pelaksanaan kontrol
- c. Ditinjau dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi.¹⁵

Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern.¹⁶ Suatu kontrol intern berarti bahwa pengawasan dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Sebaliknya kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/ struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif.

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol/ pengawasan dibedakan dua jenis kontrol *a priori* dan *a posteriori*. Kontrol *a priori* bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah.¹⁷ Kontrol *a posteriori* bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/ perbuatan pemerintah.

Pengawasan adalah penilikan atau penjagaan, Menurut S.P Siagian, pengawasan merupakan proses pengamatan pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.¹⁸

¹⁵ Paulus Effendie Lotulung, 1989, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Seri ke-1 Perbandingan Hukum Administrasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta: hal xv-xvi

¹⁶ Ibid, hal xv

¹⁷ Ibid, hal xvi

¹⁸ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: PT. Gunung Agung, 1980, hal 2

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Ditambah melauli pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal.¹⁹

Pemilihan umum diakui secara global sebagai arena untuk membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala dan damai. Menurut teori demokrasi minimalis, pemilu merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi antar aktor politik untuk meraih kekuasaan, partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan, serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara.²⁰

Menurut Ramlan Surbakti, Pemilihan Umum diartikan sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang di percayai.²¹ Sedangkan menurut Ali Moertopo, Pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat ununtuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.²² Pengertian diatas menunjukkan bahwa pemilihan umum sebagai sarana terwujudnya demokrasi dimana rakyat sebagai pemegang penuh kekuasaan

¹⁹ Sujatmo, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hal 4

²⁰ Sutoto Eko, *Kaya Proyek Miskin Pembangunan*, (Yogyakarta: IRE Press, 2006) hlm. 1

²¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Grasindo, 1992), hlm. 181

²² Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, (Jakarta: Centre For Strategic and International Studies (CSIS), 1974), hlm. 30

memberikan suaranya untuk memilih pemimpi atau wakil rakyat sesuai dengan aturan perundang-undangan. Menurut Prihatmoko²³ pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan yaitu:

- a) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternative kebijakan umum (*public policy*).
- b) Pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga intergrasi masyarakat tetap terjamin.
- c) Pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses publik.

Dari berbagai pendapat para ahli mengenai tujuan pemilu diatas dapat diketahui bahwa tujuan dari pemilu adalah menyeleksi para pemimpin pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagai mana diamanatkan dalam UUD 1945.

Pemilu disebut demokratis bila proses dan hasil berlangsung secara kompetitif, bebas, dan adil, terbuka dan damai dirasakan oleh parpol dan rakyat pemilih, Menurut Robert Dahl, mekanisme pemilihan dikatakan demokratis apabila memenuhi beberapa parameter:²⁴

- a) Adanya pemilihan umum
- b) Rotasi kekuasaan
- c) Rekrutmen secara terbuka
- d) Akuntabilitas publik

Merujuk pada pandangan tersebut, semakin jelas bahwa semangat demokrasi menuntut ruang partisipasi yang luas dan telah mengkonstruksi sistem demokrasi kita

²³ Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Nasional*, (Semarang: LP2I, 2003) hlm. 19

²⁴ Joko J. Prihatmoko, *Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Peneraoran di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005) Hlm. 34-35

pada demokrasi langsung dimana rakyat secara langsung berpartisipasi untuk menentukan pilihan tanpa diwakilkan

Penyelenggara pemilu sebagai salah satu instrumen demokrasi dan sarana perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan asal LUBER JURDIL seperti yang diamanatkan dalam pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Bahkan, dalam Naskah Kmprehensif, Buku V, halaman 527 menyatakan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam pemilu adalah pokok yang sangat penting sehingga harus masuk ke dalam konstitusi.²⁵ Pemaknaan LUBER JURDIL adalah sebagai berikut: Langsung yang berarti pemilih berhak untuk secara langsung atau tanpa diwakili untuk memilih kandidat yang sesuai dengan visi misinya. Umum yang berarti seluruh warga negara yang telah memenuhi persyaratan dapat dengan bebas menentukan pilihannya tanpa pengaruh dari pihak manapun. Rahasia yang berarti kerahasiaan suara yang diberikan oleh pemilih akan dijamin keamanannya. Jujur yang berarti seluruh lembaga penyelenggara pemilu bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan . Adil yang berarti perlakuan yang sama bagi pemilih serta peserta pemilu.²⁶

Terkait dengan konsep pemilu yang LUBER JURDIL, yang diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, juga dijelaskan oleh Ratna Herawati dalam Jurnalnya, sebagai:²⁷

- a. Asas Langsung, yang berarti seorang pemilih harus memilih secara langsung tidak boleh diwakilkan oleh siapapun.
- b. Asas Umum, yang berarti setiap warga negara memiliki hak yang sama, yaitu hak untuk memilih dan dipilih

²⁵ Sekertariat Jendral Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Mahkamah Konstitusi*, (2010) P.527

²⁶ Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius, Op,Cit,P 97

²⁷ Ratna Herawati, Novira Maharani Sukma, Untung Dwi Hananto, “*Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*” *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, (2018) 4(3):830

- c. Asas Bebas, pada asas bebas disini mengandung makna bebas dalam memilih, tanpa adanya paksaan dari apapun dan siapapun.
- d. Asas Rahasia, disini mengandung artian setiap orang yang menggunakan hak suaranya akan dijamin kerahasiaannya terhadap apa yang dipilihnya.
- e. Asas Jujur, dalam asas jujur disini mengandung arti bahwa semua yang terlibat dalam pemilu haruslah jujur. Dalam penggunaan asas jujur ini dilakukan dari awal hingga akhir pada proses pemilu
- f. Asas Adil, mempunyai arti bahwa semua yang terlibat dalam pemilu haruslah memiliki hak yang sama.

Apabila dicermati, asas Luber tidak akan dapat terwujud secara maksimal dalam penyelenggaraan pemilu tanpa pelaksanaan asas Jurdil. Maka keduanya merupakan asas yang tidak dapat dipisahkan dan saling melengkapi satu sama lain. Bahkan, asas-asas terkait pemilu ini merupakan indikator dari terwujudnya pemilu yang demokratis (*electoral system are at the very heart of democratic*).²⁸

Pengawasan pemilu pertama setelah masa orde baru terjadi pada pemilu 1999 akan tetapi Ramlan Surbakti menilai pemilu 1999 banyak mengandung kelemahan.²⁹ Pada masa tersebut, panwas hanya sekedar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi dan meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum dan bertindak sebagai mediator kalau 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

²⁸ Kris Dunn, "Voice and Trust In Paliamentary Representation", (2012) Electoral Studies, 31(2):393

²⁹ 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

pemilu baru dilakukan melalui Undang-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.³⁰

Pengawasan Pemilu merupakan suatu kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggara Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses pengawasan terhadap penyelenggara pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan (PPL), dan Pengawas TPS.³¹ Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggara pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

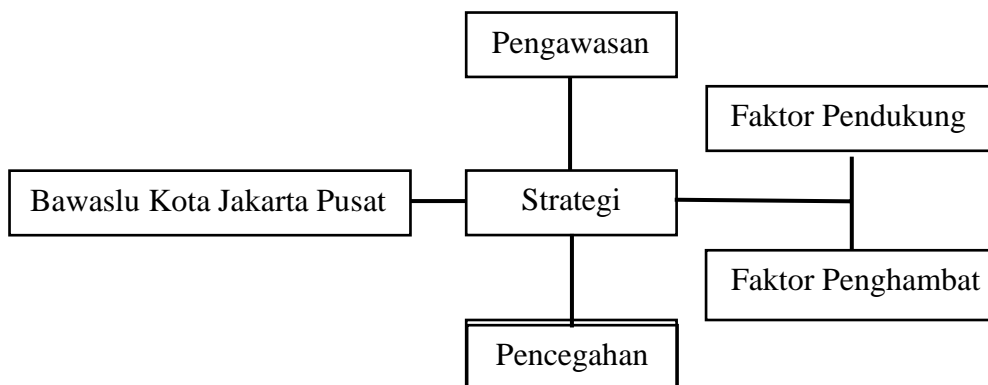
Pembentukan peraturan Bawaslu No. 13 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu mempunyai landasan tertentu yang termaktub dalam bagian menimbang (konsiderans). Bagian menimbang huruf a peraturan ini menyatakan bahwa pengawasan pemilihan umum dilakukan dalam rangka mewujudkan terselenggaranya pemilihan umum secara demokratis, langsung, umum secara menyeluruh; selanjutnya huruf b menyatakan: bahwa untuk menegakkan integritas penyelenggara, transparansi penyelenggara dan akuntabilitas hasil pemilihan umum perlu dilakukan pengawasan pemilihan umum. Mengacu pada dua konsiderans dimaksud, pelaksanaan pengawasan pemilu dalam rangka menjamin pemilu diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip dasar pemilu, menjamin kedaulatan rakyat, menjamin kepastian hukum serta menjamin moral yang baik penyelenggara pemilu.

³⁰ Ibid, hal 266

³¹ Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Pengawasan pemilu secara teknis diatur dalam pasal 1 angka 23 Peraturan Bawaslu No 13 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu dikonsepsikan sebagai kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggara Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Uraian unsur-unsur dalam ketentuan-keputusan ini menunjukkan bahwa pengawasan pemilu berkaitan dengan aktifitas dan tindakan untuk melakukan pengamatan, melakukan analisis, melakukan pemeriksaan serta memberi penilaian prosedur dan tahapan-tahapan penyelenggara yang didasari hukum positif tertulis.³² Berdasarkan analisis terhadap beberapa aturan hukum terkait pengawasan pemilu, terkandung hakekat pelaksanaan pengawasan pemilu ialah jaminan kepastian hukum pemilu dan jaminan etika pemilu.

2.3 Kerangka Berfikir



³² Hukum Positif tertulis dalam konteks penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dibidang kepemiluan yang meliputi UUD NRI 1945, Undang-undang terkait dengan Pemilu, Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu,