

## BAB II

### TINJAUAN UMUM SISTEM PEMILU, FUNGSI DAN TUJUAN PEMILU

#### A. Tinjauan Umum tentang Pemilu Legislatif 2014

##### 1. Pengertian Pemilu

Pemilu kalau diartikan secara umum oleh masyarakat pada umumnya bahwa pemilu itu ialah suatu atau sebuah proses untuk mengeluarkan hak suara untuk memilih para pemimpin atau wakil-wakil masyarakat yang nantinya akan memimpin masyarakat tersebut atau memimpin suatu negara untuk menjalankan pemerintahan, dan yang mendapat suara terbanyaklah yang nantinya akan menjadi yang terpilih atau pemenang.

Para wakil-wakil rakyatlah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, karena para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Supaya betul-betul bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat yakni melalui pemilihan umum (*general election*) itu.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.414

Diadakan serta diberlakukannya suatu proses pemilu dengan sistemnya yang dirasa sangat mengedepankan kepentingan dan kebaikan rakyat di dalam suatu negara, inilah yang menjadi harapan semua orang. Pemilu juga dilaksanakan untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur (kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif) maka mekanisme pemilihan umum sangat diperlukan yang dilaksanakan atau diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang betul-betul mengabdikan kepada kepentingan rakyat banyak dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan sistem inilah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.<sup>52</sup> Sebelum berbicara mengenai sistemnya, yang lebih dulu dibahas disini adalah apa itu pemilu (pengertian yang sebenarnya) dan sebagainya.

Pemilu itu suatu wujud demokrasi, yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat guna menghasilkan suatu pemerintahan negara yang baik dan demokratis. Adapun pengertian pemilu menurut Undang-undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa dalam Pasal 1 ayat (1) dijelaskan pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm.415,416.

Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun maksud dari ke enam asas diatas ialah berarti:<sup>53</sup>

1. Langsung yang dimaksud ialah bahwasanya pemilu itu diselenggarakan dengan atau secara pribadi yang berarti, rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara atau melalui siapapun dan tanpa tingkatan.
2. Umum berarti secara keseluruhan warga negara asalkan telah memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan dalam Undang-undang misalkan sudah mencapai usia 17 tahun atau yang pernah/telah kawin/menikah berhak memilih dalam pemilihan umum. Begitupula halnya dengan peserta pemilu, kalau sudah berumur diatas 21 tahun maka berhak dipilih. Karena sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, maupun status sosial.
3. Bebas yang berarti semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan untuk terjun dalam proses pemilu seperti yang ditentukan dalam aturannya, bebas menentukan pilihannya tanpa ada paksaan dari luar atau siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia. Asas ini lebih diarahkan untuk pemilih, dimana setiap orang yang memilih akan dijaga dan dijamin kerahasiaannya sehingga tidak diketahui oleh siapapun atau pihak manapun, kecuali atas dasar kemauan si pemilih atau pemberi suara tersebut. Namun dengan ini juga maka asas rahasia tidak berlaku lagi.
5. Jujur yang berarti dalam proses pelaksanaan pemilu, penyelenggara/pelaksana, pemerintah, partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, atau pihak manapun yang kalau di adakan dalam peraturan perundangan, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
6. Adil. Artinya setiap orang diberlakukan sama dalam hal ini pada proses berjalannya pemilu, setiap pemilih maupun partai politik

---

<sup>53</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih. Op. Cit. hlm.61-62.

peserta Pemilu semuanya mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dari keenam asas diatas itu merupakan prinsip dasar dari suatu sistem pemilu yang baik. Sehingga hasil dari suatu pemilu itu ditentukan dari pelaksanaan sistem yang baik yang sudah ada. Sehingga betul-betul tercapai hasil yang memuaskan. Adapun pengertian lain mengenai pemilu bahwasanya pemilu adalah peristiwa perhelatan rakyat yang diselenggarakan sebagai wujud pengakuan dan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak- 21 hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan roda pemerintahan.<sup>54</sup>

Seperti yang telah disebutkan diatas mengenai beberapa hal tentang pemilu yang bararti bahwa keberadaan suatu sistem pemilu di Indonesia ini sangatlah dibutuhkan. Mengingat bahwa di negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan parpol sebagai sarana utama dalam pencalonan. Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolak ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm.67-68

<sup>55</sup> Nuruddin Hady, 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi*, Malang, Setara Press, hlm.172

## 2. Sistem Pemilu

Sistem pemilu merupakan sistem atau metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara untuk memilih para wakil rakyat diantara mereka sendiri, dan untuk memudahkan proses berjalannya pemilu. Sistem pemilu itu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif.<sup>56</sup>

Adapun berbagai komponen-komponen atau bagian-bagian yang merupakan sistem tersendiri dalam melaksanakan pemilihan umum, antara lain:

1. Sistem pemilihan.
2. Sistem pembagian daerah pemilihan.
3. Sistem hak pilih.
4. Sistem pencalonan.<sup>57</sup>

Kemudian mengenai sistem yang dipakai untuk suatu proses pemilu menurut Mahfud MD dalam bukunya Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia itu pada umumnya ada dua sistem pokok dalam pemilu diantaranya:

1. “*Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memiliki seorang wakil), atau yang biasa disebut sistem distrik.

---

<sup>56</sup> Luky Sandra Amalia “et al., 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis, Proses dan Hasil*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm.12.

<sup>57</sup>Lihat “Sistem Pemerintahan Indonesia” dalam <http://sistempemerintahanindonesia.blogspot.co.id/2013/06/pemilu-di-indonesia-sistem.html> di akses tanggal 28 November 2016.

2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memiliki beberapa wakil), biasa yang disebut dengan sistem perwakilan berimbang.<sup>58</sup>

Ada juga pendapat lain yang mungkin lebih luas cakupannya mengenai sistem pemilu namun tetap sama dengan pendapat diatas yaitu ada dua macam sistem pemilu diantaranya:

1. Sistem Pemilihan Mekanis, yang dalam sistem ini mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis. Rakyat dipandang sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, maupun komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih dalam masing- masing mengeluarkan satu suara di setiap pemilihan umum untuk satu lembaga perwakilan.<sup>59</sup>

Dalam sistem ini pada prakteknya dapat dilakukan dengan dua cara yaitu sistem perwakilan distrik dan sistem perwakilan proporsional atau berimbang.

2. Sistem pemilihan Organik, dalam sistem ini, menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama-sama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), lapisan sosial (buruh, tani, cendikiawan), fungsi tertentu (ekonomi, industri) maupun lembaga-lembaga sosial seperti

---

<sup>58</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Op. Cit. hlm.76.

<sup>59</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.70.

universitas.<sup>60</sup> Oleh persekwaan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih. Dengan kata lain persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak untuk memilih (mengutus) para wakil-wakilnya untuk duduk di badan perwakilan rakyat (parlemen).<sup>61</sup>

Sistem pemilihan mekanis dipraktekkan dengan dua cara yaitu sitem distrik dan sistem perwakilan berimbang atau proporsional.

#### 1. Sistem distrik

Sistem distrik ditentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis yang disebut distrik hanya memilih seorang wakil. Dalam sistem ini negara harus membagi sejumlah wilayahnya kedalam distrik-distrik, dan jumlah distrik itu sama dengan jumlah anggota yang duduk di parlemen. Partai yang mendapat lebih banyak suara di setiap distrik akan menjadi pemenangnya sehingga berhak untuk duduk di kursi parlemen. Namun partai lain yang kalah (kalah jumlah suara) maka suara yang tersisa itu akan terbuang begitu saja karena kursi yang diperebutkan hanya satu sehingga tidak ada wakilnya di parlemen. Adapun negara-negara yang menggunakan sistem ini misalnya Amerika, Inggris, Kanada dan India.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

Sistem distrik ini tidak saja selalu baik kalau akan diterapkan, sistem ini juga mempunyai sisi negatif maupun positif. Hal yang sangat wajar karena ada kelemahan atau kekurangannya juga akan ada kelebihan. Berikut diuraikan kelemahan dan kelebihan atau kebaikan dari sistem distrik.

Kelemahannya ialah:

- a) Kurang memperhitungkan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi kalau anggota partai kecil dan golongan minoritas itu terpisah-pisah kedalam beberapa distrik. Maka sudah tentu partai kecil dan golongan minoritas akan sulit untuk mendapatkan wakilnya yang diharapkan terpilih. Dan sistem ini cenderung menguntungkan partai-partai besar.
- b) Kurang representatif dikarenakan partai atau calon yang kalah di satu distrik menjadi kehilangan suara-suara para pendukungnya. Hal ini karena tidak ada penggabungan suara sehingga para pendukung tersebut tidak mempunyai wakil di parlemen.<sup>63</sup>
- c) Kemungkinan akan terjadi wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen (DPR) hanya akan memperjuangkan kepentingan daerahnya saja.

Karena seharusnya seorang anggota DPR *belongs to the nation and speak for the nation, not represent the elector of his constituency.*<sup>64</sup>

Kelebihan atau kebaikannya:

- a) Akan melahirkan kualitas wakil terpilih yang dapat dipertanggungjawabkan, karena fokusnya individu yang mewakili atau yang dicalonkan. Sehingga terdapat kekuatan hubungan yang erat antara rakyat dengan wakilnya.
- b) Dapat mencegah praktek penjiatahan, yang berakibat pada adanya kesenjangan antara kepentingan masyarakat yang secara formal diwakilinya.

---

<sup>63</sup> *Ibid*

<sup>64</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.71

- c) Dapat mendorong kearah integrasi partai politik, karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik hanya satu.
- d) Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai dan mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
- e) Lebih sederhana dan murah untuk dilaksanakan, karena hanya satu kali jalan dan tidak menghendaki adanya penggabungan suara.<sup>65</sup>

## 2. Sistem perwakilan berimbang (Proporsional)

Sistem perwakilan berimbang atau yang biasa di kenal dengan sistem proporsional ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh untuk satu partai tersebut disesuaikan dengan jumlah suara yang diperolehnya. Setiap daerah memilih sejumlah wakil disesuaikan dengan jumlah dari penduduk di daerah itu. karena dalam sistem ini wilayah negara juga dibagi-bagi ke dalam daerah-daerah, tetapi batas-batasnya lebih besar daripada daerah dalam sistem distrik. Kelebihan suara dari jatah satu kursi di suatu daerah bisa dikompensasikan dengan kelebihan di daerah lain.<sup>66</sup>

Sistem proporsional ini dapat dilakukan dengan dua metode atau cara, yaitu

*Hare system dan list system.*

- *Hare system* ini dimana pemilih diberikan kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari daerah pemilihan. Jumlah imbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan, dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan seterusnya. Sistem ini menghendaki suatu penghitungan yang akurat.

---

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Op. Cit.* hlm.77.

- *List system* adalah cara memilih diantara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu.<sup>67</sup>

Dalam sistem ini terdapat pula kelemahan dan juga kelebihan.

Kelemahannya antara lain:

- a) Mempermudah fragmentasi dan timbulnya partai-partai baru karena mengingat adanya penggabungan suara jika ada suara yang tersisa melalui pemilu, sehingga peluang untuk memperoleh kursi dirasa sangat besar. tidak ada upaya untuk mendorong partai-partai untuk berintegrasi dan bekerjasama.
- b) Memberikan kekuasaan ke partai politik yang terlalu besar. Hal ini karena pimpinan pusat partai politik tersebutlah yang menentukan pencalonan caleg itu.
- c) Hubungan antara pemilih dan yang terpilih (wakil rakyat tersebut) kurang erat.
- d) Pengembangan kepemimpinan dalam sistem proporsional ini sulit untuk menghasilkan kader-kader yang mandiri.
- e) Penghitungan suara yang sangat rumit sehingga dapat dipastikan akan membutuhkan biaya yang tidak sedikit.<sup>68</sup>
- f) Wakil-wakil yang terpilih nantinya akan sangat merasa terikat kepada partai dan kurang merasa loyal kepada daerah yang diwakilinya karena partai lebih menonjol daripada pribadi wakil tersebut.
- g) Banyaknya partai juga berdampak pada sulit untuk terbentuknya suatu pemerintah yang stabil. Karena biasanya harus mendasarkan diri pada koalisi dari dua partai atau lebih.<sup>69</sup>

Kelebihannya:

- a) Adanya penggabungan sisa-sisa suara tersebut berarti tidak ada suara yang hilang, maka dapat menguntungkan partai-partai kecil. Sehingga eksistensi partai kecil masih terjaga.

---

<sup>67</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Loc. Cit.*

<sup>68</sup> *Ibid* hal. 72

<sup>69</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Loc. Cit*

- b) Menjamin terwujudnya suatu keterwakilan yang sempurna dalam parlemen. Karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat, termasuk juga masyarakat minoritas yang dapat menampilkan wakilnya di parlemen.<sup>70</sup>

Pemilu oleh *Austin Ranney* dikatakan tidak demokratis kalau tidak memenuhi unsur seperti berikut:

1. Penyelenggaraan secara periodik (*regular election*),
2. Pilihan yang bermakna (*meaningful choices*),
3. Kebebasan untuk mengusulkan calon (*freedom to put forth candidate*),
4. Hak pilih umum bagi kaum dewasa (*universal adult suffrage*),
5. Kesetaraan bobot suara (*equal weighting votes*),
6. Kebebasan untuk memilih (*free registration oh choice*),
7. Kejujuran dalam perhitungan suara dan pelaporan hasil (*accurate counting of choices and reporting of results*)<sup>71</sup>

### 3. Fungsi dan Tujuan Pemilu

Tujuan diselenggarakannya Pemilihan umum (pemilu) adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan dari rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang pro rakyat, mengutamakan kepentingan rakyat sehingga terwujudnya cita-cita negara. Karena pemilihan umum (general election) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak-hak asasi

---

<sup>70</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Loc. Cit.*

<sup>71</sup> Lihat “Pengertian Pemilu” dalam <http://www.pengertianahli.com/2013/12/pengertianpemilihan-umum-pemilu.html#> di akses 28 November 2016.

warga negara yang sangat prinsipil.<sup>72</sup> Selanjutnya menurut Jimly, tujuan penyelenggaraan pemilu ada 4 (empat) yaitu:<sup>73</sup>

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip HAM terhadap warga negara.

Dari pendapat lain, adapun tujuan diadakannya pemilu sebagaimana berikut:

1. Memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk di dalam Lembaga Permusyawaratan atau Perwakilan.
2. Memilih wakil-wakil rakyat yang akan mempertahankan tegak berdirinya NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia).
3. Memilih wakil-wakil rakyat yang akan mempertahankan dasar falsafah negara Republik Indonesia yaitu pancasila.
4. Memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembangkan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>74</sup>

Ada sebuah pendapat mengatakan tujuan pemilu secara umum adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan kedaulatan rakyat
2. Sebagai perwujudan hak asasi politik rakyat
3. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR, DPD dan DPRD, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden
4. Melaksanakan pergantian personal pemerintahan secara damai, aman, dan tertib (secara konstitusional).

---

<sup>72</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara, *Op. Cit.* hlm.416.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Lihat “Pengertian Pemilu, Tujuan, Fungsi, Syarat” dalam <http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-pemilihan-umum-tujuan-fungsi-syarat.html> di unduh tanggal 30 November 2016.

5. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.<sup>75</sup>

Dalam suatu sistem dan proses pemilu itu diadakan juga selain mempunyai tujuan, tentu ada fungsinya. Fungsi diadakannya suatu proses pemilu itu menurut *Dieter Nohlen*, “Fungsi pemilihan umum (pemilu) itu tergantung dari pada sistem pemilihannya dan sistem pemilihan di suatu negara itu dipengaruhi oleh system politik di negara tersebut.”<sup>76</sup> Terdapat beberapa fungsi pemilu yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya yaitu:

- 1) Sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya.
- 2) Fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengawasi, mengevaluasi maupun mengontrol kinerja maupun perilaku pemerintah serta program dan kebijakan yang telah dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan.
- 3) Sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari rakyat dan bertugas mewakili masyarakat luas.<sup>77</sup>

Adapun fungsi pemilu menurut pendapat lain ialah bahwa pemilu itu sebagai alat demokrasi yang digunakan untuk :

- 1) Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia

---

<sup>75</sup> Lihat “Pemilihan umum di Indonesia” dalam <http://randyrinaldi.blogspot.co.id/2014/03/pemilihan-umum-di-indonesia.html> di akses pada 25 November 2016.

<sup>76</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.* hlm.69.

<sup>77</sup> *Ibid.* hlm. 68.

- 2) Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).
- 3) Menjamin suksesnya perjuangan orde baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya UUD 1945.<sup>78</sup>

Dapat dilihat seperti pendapat-pendapat para pakar yang dikemukakan diatas bahwa sebenarnya antara fungsi yang satu dengan yang lainnya mempunyai tujuan yang sama yakni untuk kebaikan negara dan masyarakat, antara satu dengan lainnya memiliki keterkaitan sehingga sistem apapun itu memiliki pengaruh yang besar di masyarakat, berbangsa dan bernegara. Memberikan pengaruh terhadap ekspektasi serta animo masyarakat pada umumnya terhadap pemilu dan sistem pemilu di negara ini.

### **B. Tinjauan umum tentang pengertian Tindak Pidana Pemilu**

Tindak pidana yang sering juga disebut sebagai delik (*delict*) merupakan perbuatan pidana yang di dalamnya terdapat unsur kejahatan maupun unsur pelanggaran, yang harus dipertanggungjawabkan oleh orang yang melakukan perbuatan yang melanggar nilai ketertiban masyarakat tersebut.

Tindak pidana pemilu tergolong ke dalam ranah hukum pidana khusus atau sering juga disebut dengan istilah tindak pidana khusus.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Lihat “Pengertian Pemilu, Tujuan, Fungsi, Syarat” dalam <http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-pemilihan-umum-tujuan-fungsi-syarat.html> diakses 30 November 2016

<sup>79</sup> Menurut Teguh Prasetyo, secara prinsipil istilah hukum pidana khusus dengan tindak pidana khusus tidak ada perbedaan diantara keduanya. Hal ini dikarenakan kedua istilah itu adalah UU pidana yang berada diluar hukum pidana umum yang mempunyai

Penyimpangan ketentuan hukum pidana yang terdapat dalam UU pidana merupakan indikator apakah UU pidana itu dapat dikatakan tindak pidana khusus atau bukan. Sehingga UU pidana atau hukum pidana diatur dalam UU tersendiri. Pernyataan ini sesuai dengan pendapat dari Pompe yang mengatakan hukum pidana khusus mempunyai tujuan dan fungsi tersendiri.<sup>80</sup>

Pengertian tindak pidana pemilu dalam kepustakaan sebagaimana dikemukakan oleh Djoko Prakoso<sup>81</sup> tindak pidana pemilu adalah setiap orang atau badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang. Defenisi yang dikemukakan oleh Djoko Prakoso ini amat sederhana, karena jika diperhatikan beberapa ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu saat ini perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum hanya merupakan sebagian dari tindak pidana pemilu.

Ruang lingkup tindak pidana pemilu memang amat luas cakupannya, meliputi semua tindak pidana yang terjadi pada proses penyelenggaraan pemilu, termasuk tindak pidana biasa pada saat kampanye atau penyelenggaraan keuangan yang terjadi dalam tender pembelian

---

penyimpangan dari hukum pidana umum baik dari segi hukum pidana materil maupun dari segi hukum pidana formal. Kalau tidak ada penyimpangan maka tidaklah disebut hukum pidana khusus atau hukum tindak pidana khusus. Teguh Prasetyo, Hukum Pidana, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 229

<sup>80</sup> *Op Cit*

<sup>81</sup> Djoko Prakoso, 1987, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta, Sinar Harapan, Hlm. 148.

perlengkapan pemilu. Maka Topo Santoso<sup>82</sup> memberikan defenisi tindak pidana pemilu dalam tiga bentuk meliputi:

1. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam Undang-undang Pemilu.
2. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang Pemilu (misalnya dalam Undang-undang Partai Politik ataupun di dalam KUHP).
3. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan dan sebagainya).

Pengertian pertama merupakan defenisi yang paling sempit dari ketiga pengertian di atas, tetapi sekaligus pengertian yang paling tegas dan fokus, yaitu hanya tindak pidana yang diatur dalam UU Pemilu saja. Dengan cakupan seperti itu maka orang akan dengan mudah mencari tindak pidana pemilu yaitu di dalam Undang-undang Pemilu.

Toto Santoso tidak memberikan redefenisi pada saat tindak pidana pemilu pada saat tahapan pemilu sudah selesai, misalnya pada saat tahapan kasus itu di tingkat penyelidikan belum selesai, atau pada tahap penuntutan kasus tersebut masih berada di tangan Kejaksaan namun tidak di tangani lagi hingga ke Pengadilan karena penyelenggaraan pemilu sudah berakhir.

Berkenaan dengan masalah tersebut maka Dedi Mulyadi<sup>83</sup> melakukan *redefenisi* tindak pidana pemilu, terhadap pengertian tindak pidana pemilu menjadi dua kategori:

---

<sup>82</sup> Topo Santoso, 2006, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta, Sinar Grafika, Hlm. 1.

<sup>83</sup> Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia*, Jakarta, Gramata Publishing, Hlm. 418

1. Tindak pidana pemilu khusus adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahapan penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU pemilu maupun dalam undang-undang tindak pidana pemilu.
2. Tindak pidana pemilu umum adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahap penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU Pemilu maupun dalam UU Tindak Pidana Pemilu dan penyelesaiannya di luar tahapan pemilu melalui Peradilan Umum.

Dengan demikian pengertian yang dikemukakan oleh Dedi Mulyadi tersebut, pengertian pertama dikhususkan bagi penyelesaian perkara pidana pemilu yang disesuaikan dengan tahapan pemilu, sedangkan defenisi yang kedua untuk perkara pada saat tahapan pemilu selesai, perkara tersebut masih dalam proses baik penyidikan, prapenuntutan, dan penuntutan.

Sehingga ke depan diharapkan tidak ada lagi perkara yang tidak jelas penyelesaiannya (tidak ada kepastian hukum), mencederai rasa keadilan dan secara langsung atau tidak langsung akan mengakibatkan terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Banyak sekali jenis pelanggaran yang dapat terjadi dalam penyelenggaraan pemilu, tetapi untuk lebih muda mempelajarinya, maka dapat dibagi dalam tiga kategori jenis pelanggaran meliputi:<sup>84</sup>

1. Pelanggaran administratif.  
Dalam UU pemilu yang dimaksud pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU, dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi. Misanya tidak memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat

---

<sup>84</sup> Dedi Mulyadi, *Op.Cit*, Hlm. 383.

ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan danaawal kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan.

2. Tindak pidana pemilu, merupakan tindakan yang dalam Undang-undangPemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana pemilu adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan mengubah hasil suara.
3. Perselisihan hasil pemilihan umum, adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.

Fokus pembahasan dalam tesis ini adalah pelanggaran pemilu hanya pada wilayah tindak pidana pemilu. Pelanggaran tindak pidana pemilu dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 yang terbagi atas pelanggaran dan kejahatan. Mulai dari Pasal 273 s/d Pasal 321. Jika dicermati beberapa ketentuan dalam Pasal tersebut, sesungguhnya ada potensi pelanggaran terhadap tindak pidana pemilu yang tersurat dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 meliputi:

1. Penyelenggara pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota, anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupten Kota, Panwas Kecamatan, dan Petugas Pelaksana Lapangan lainnya.
2. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD dan tim kampanye.
3. Pejabat tertentu, seperti PNS, anggota TNI, anggota POLRI, pengurus BUMN/ BUMD, Gubernur/ Pimpinan Bank Indonesia, perangkat Desa dan badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara.
4. Profesi media cetak/ elektronik, pelaksana pengadaan barang, dan distributor.

5. Masyarakat pemilih, pelaksana survei/ hitungan cepat, dan umum yang disebut sebagai setiap orang.

Dari berbagai kasus pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu, berkaca pada pemilu Tahun 2014 modus operandi tindak pidana pemilu dapat dikemukakan sebagai berikut: <sup>85</sup>

**a. Menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya, modusnya melalui beberapa cara diantaranya:**

1. Salah satu cara dengan sengaja tidak mendaftarkan dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS), Daftar Pemilih Tetap (DPT), dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTB), walau telah memenuhi syarat sebagai pemilih yaitu berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah pernah kawin, mempunyai hak untuk memilih tetapi karena tidak terdaftar atau tidak didaftarkan dengan motivasi tertentu sebagai hak pilih pada saat pendaftaran pemilih sehingga pada waktu pelaksanaan pemilu nama orang tersebut tidak ada dalam daftar pemilih.
2. Dengan sengaja mencoret nama orang yang mempunyai hak pilih dengan alasan karena sudah meninggal atau sudah pindah alamat dan seterusnya padahal orangnya masih hidup dan ada ditempat domisilinya.
3. Dengan sengaja tidak menerbitkan Kartu Tanda Penduduk baru bagi para penduduk yang telah habis masa berlaku Kartu Tanda Penduduknya dengan berbagai alasan, sehingga mengakibatkan penduduk tetap yang tidak mempunyai KTP dianggap sebagai penduduk liardan tidak diberatkan hak pilihnya.
4. Dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih (DPS, DPT, DPTB).
5. Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilihan Umum tersebut.

---

<sup>85</sup> Dedi Mulyadi, *Op. Cit*, Hlm 385 s/d 389

**b. Pemalsuan dokumen/surat dan menggunakan dokumen/surat palsu modusnya melalui beberapa cara diantaranya sebagai berikut:**

1. Dengan sengaja membuat surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai surat atau dokumen tersebut khususnya dalam pendaftaran sebagai syarat administrasi bakal calon anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD) juga dipergunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hak pilih dari rakyat dalam pemilihan umum legislatif.
2. Khususnya bagi pemilihan anggota DPD melalui modus pengumpulan foto *copy* KTP dalam pembagian sembako, sembako murah atau pembagian beras Raskin baik yang dilakukan oleh tim suksesnya langsung maupun yang dilakukan oleh RT maupun RW setempat
3. Bahkan di beberapa daerah maka foto *copy* sebagai syarat bukti dukungan terhadap calon anggota DPD diambil dari koperasi-koperasi yang seluruh anggota tidak tahu bahwa KTP-nya dijadikan sebagai syarat dukungan pencalonan anggota DPD.

**c. Politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh peserta pemilu anggota legislatif, dengan modus-modus sebagai berikut:**

1. Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan pemilu legislatif, biasanya dengan cara membagi-bagikan sembako, uang dan barang pada saat kampanye, hari tenang, menjelang pencotrengan/pencoblosan (serangan fajar) kepada penduduk yang disertai dengan permintaan untuk mendukungnya pada pelaksanaan Pemilihan Umum.
2. Peserta pemilu mendapatkan sumbangan dana dari pihak ketiga dengan modus sipemberi sumbangan disamakan alamatnya dan perusahaannya, bahkan ada perusahaan yang fiktif dan alamat yang fiktif sehingga sangat susah untuk dilacak keakuratannya.
3. Dengan sengaja memobilisasi penduduk dari tempat tinggalnya menuju keTempat Pemungutan Suara khususnya kalau tempat tinggal dengan Tempat Pemungutan Suara berjauhan maka diperlukan tumpangan kendaraan, para calon anggota legislatif baik secara langsung maupun melalui tim suksesnya yang ada di daerah mencoba memanfaatkan kondisi ini dengan memberi

tumpangan gratis kepada pemilih dengan maksud ingin mendapatkan simpati dan dukungan dari para pemilih.

4. Dengan memanfaatkan para tokoh masyarakat baik agama, budaya, dengan iming-iming atau memberikan janji akan mendapatkan imbalan berupa proyek, bantuan (sarana dan prasarana), bahkan jabatan tertentu agar mendapatkan dukungan dari masyarakat pada saat pencoblosan suara dalam pemilu legislatif.
5. Dengan sengaja membagi-bagikan uang pada saat menjelang pemungutan suara dengan dalil sebagai pengganti penghasilan yang seharusnya di dapat jika pada hari itu pemilih bekerja ditempat lain, dengan maksud untuk mendapatkan dukungan dari para pemilih dalam pelaksanaan pencoblosan tersebut.
6. Dengan sengaja membagi-bagikan kepada parapemilih berupa barang: korek api, semen, cat, kalender dan lain-lain yang bertuliskan pilihan yang harus diambil oleh penerima barang tersebut dengan tujuan ingin mendapatkan dukungan pada saat Pemilihan Umum tersebut.

**d. Pelanggaran kampanye, kampanye terselubung, kampanye di luar jadwal dengan modus sebagai berikut:**

1. Dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang ditentukan oleh KPU, KPU Provisni, KPU Kabupaten/ Kota misalnya pada masa tenang masih dilaksanakan kampanye baik secara terang-terangan atau terbuka maupun secara terselubung misalnya melalui cara pengajian, diskusi dan pertemuan-pertemuan yang isinya adalah kampanye.
2. Pemasnagan atau penyebaran bahan kampanye kepada umum pada saat masa tenang bisanya dilakukan setelah Panwas melakukan upaya pembersihan seluruh atribut kampanye pada masa tenang, maka para tim kampanye menyebarkan atribut kampanye kembali dengan maksud agar pada saat pelaksanaan pemilihan atribut kampanye mampu mengingatkan kembali masyarakat akan pilihan khususnya calon yang diusungnya.
3. Peretemuan tatap muka pada masa sebelum masa kampanye baik setelah masa kampanye biasanya banyak dilaksanakan dengan argumentasi konsolidasi baik hanya pertemuan biasa dalam artian *silaturahmi* yang ada di dalam materinya disisipkan kampanye terselubung.

4. Pelanggaran kampanye yang dapat terjadi salah satunya berupa pelanggaran lalu lintas misalnya peserta kampanye tidak memakai helm pada saat berkonvoi (beramai-ramai) menuju tempat kampanye atau pulang dari tempat kampanye baik kampanye terbuka maupun kampanye tertutup.
  5. Pelanggaran rute kampanye yang dilakukan oleh peserta kampanye pada saat pelaksanaan kampanye baik pada saat berangkat, maupun pulang kampanye dengan tidak mengindahkan *rute* jalan yang telah ditetapkan oleh KPU sehingga pada akhirnya mengganggu ketertiban, dapat mengakibatkan pelanggaran lalu lintas bahkan yang paling fatal bertemunya dua peserta kampanye yang berbeda sehingga berpotensi mengakibatkan bentrokan antara peserta kampanye.
- e. **Pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu diantaranya anggota KPUD pada saat penghitungan suara di KPUD**

Dengan modus diantaranya dalam penghitungan suara akhir di KPUD potensi untuk melakukan kecurangan atau keberpihakan kepada salah satu peserta pemilu menjadi tren yang marak terjadi misalnya pada saat penghitungan suara di tingkat KPUD maka dari sekian banyak partai yang mendapatkan suara ada partai-partai kecil yang tidak ada calegnya tetapi mendapatkan suara atau dengan bahasa lain suara tak bertuan, maka suara tak bertuan ini menjadi potensi disalahgunakan oleh anggota KPUD dengan modus dijual kepada calon yang perolehan suaranya kurang. Dalam perkara ini agak sulit untuk ditemukan mengingat tidak ada yang dirugikan dari para kontestan atau calon anggota legislatif karena suara yang dijual oleh anggota KPU merupakan suara tak bertuan, disamping itu perhatian orang akan tertumpu pada jumlah suaranya masing-masing atau

dukungannya tersebut mengingat para calon yang lain tidak merasa dirugikan karena suaranya tetap.

**f. Pelanggaran yang dilakukan oleh para pejabat Negara yang harusnya netral atau tidak berpihak, dengan modus sebagai berikut:**

1. Pejabat Negara tertentu turut mengatur dan memfasilitasi pertemuan antara masyarakat dengan peserta kampanye atau tim kampanye dengan maksud agar masyarakat melihat keberadaan pejabat tersebut dapat mempengaruhi pilihan masyarakat.
2. Peserta pemilu yang merupakan mantan pejabat mempunyai potensi untuk mempergunakan fasilitas Negara, misalnya dalam berkampanye mempergunakan mobil dinas atau fasilitas Negara lainnya yang mengakibatkan kerugian terhadap Negara dengan berpotensi pada kecemburuan dari peserta pemilu yang lain.
3. Pejabat Negara secara langsung atau tidak langsung memperkenalkan peserta pemilu tertentu kepada masyarakat atau khalayak umum dengan harapan agar masyarakat terpengaruh dalam menentukan pilihannya.

Diantara sekian masalah yang menyulut kepermukaan menjadi bahagian dari pelanggaran tindak pidana pemilu, paling tinggi kasus pelanggaran tindak pidana pemilu, biasanya terjadi pada saat penyelenggaraan kampanye pemilu oleh anggota legislatif. Pada tahap ini karena melibatkan bukan hanya calon anggota legislatif namun melibatkan juga peserta kampanye sehingga tindak pidana kekerasan terhadap peserta kampanye lain seringkali terjadi. Pasca perubahan Undang-undang Pemilu, pengaturan tentang sanksi terhadap modus tindak pidana sebagaimana yang telah di kemukakan di atas ketentuan pidana dalam UU Pemilu (UU No 8 Tahun 2012) telah menghapuskan pidana minimum pada UU pemilu

sebelumnya (UU Nomor 10 tahun 2008), guna memberikan asas kepastian hukum dan memudahkan bagi hakim dalam memberikan putusan.

### **C. Tinjauan Umum tentang Pengawasan Pemilu dan Ruang Lingkupnya**

Pengawasan menurut Handoko (1996) adalah suatu upaya yang dilakukan oleh para manajer untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh karyawan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh organisasi atau perusahaan. Sementara menurut Robbins dan Coulter (2005) pengawasan sebagai proses pemantauan aktivitas organisasi untuk memastikan apakah aktivitas sesuai dengan yang direncanakan dan sebagai proses mengoreksi setiap penyimpangan yang muncul.

Kata “pengawasan” secara etimologi terdiri dari satu suku kata, yakni: “awas” yang berarti “dapat melihat dengan jelas; hati-hati (untuk peringatan)”, dengan imbuhan “pe” dan “an” di awal dan akhir suku kata sehingga membentuk kata “pengawasan” yang dapat diartikan sebagai “penilikan dan penjagaan; penilikan dan pengarahan kebijakan”. Sedangkan secara terminologi, kata “pengawasan” ini dalam determinan ilmu administrasi, tidak dapat dipisahkan dari kata perencanaan, sehingga, Sondang P. Siagian mendefinisikannya sebagai “proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua

pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.<sup>86</sup>

Dari definisi di atas, jelaslah bahwa kata “pengawasan” memiliki relevansi dengan fungsi-fungsi manajemen dalam ilmu administrasi, sehingga dapat disimpulkan bahwa “tanpa rencana tidak mungkin dapat melakukan pengawasan; dus rencana tanpa pengawasan akan memberi peluang munculnya penyimpangan-penyimpangan tanpa ada alat yang dapat dipergunakan untuk mencegahnya”.

Kata “pemilu” adalah akronim dari istilah “pemilihan umum”. Jika kata “pemilu” ini dikaitkan dengan kata “pengawasan” sebagaimana telah didefinisikan sebelumnya akan membentuk frasa yang sangat fokus dan signifikan, yakni: “penilikan, penjagaan, dan pengarahan kebijakan pelaksanaan pemilu” atau dapat diartikan pula “proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan pemilu untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan dalam pemilu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”.

Terkait dengan pengawasan pemilu yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini maka Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum pada Pasal 1 Angka 23 menyebutkan arti “pengawasan pemilu” sebagai “kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-

---

<sup>86</sup> <http://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html>. Akses tanggal 9 April 2017 Pukul 14.03 Win

undangan”. Secara lebih rinci, pengertian pengawasan pemilu sebagaimana disebutkan di atas dapat diuraikan sebagaimana di bawah ini.

**a. Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Mengamati Seluruh Proses Penyelenggaraan Tahapan Pemilu.**

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum telah mengamanatkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN bertugas melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Kegiatan pengawasan dimaksud berupa pengamatan terhadap seluruh proses dalam tahapan penyelenggaraan pemilu, yakni: (a) pemutakhiran data pemilih; (b) pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (c) proses penetapan calon anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (d) pelaksanaan kampanye; (e) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; (f) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara, dan penghitungan suara hasil Pemilu; (g) pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya; (h) proses rekapitulasi suara; (i) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; serta, (j) proses penetapan hasil Pemilu anggota DPR,

DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

**b. Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Mengkaji Prospek-Prospek Tertentu yang Diduga Berpotensi Terjadinya Pelanggaran Pemilu.**

Berdasarkan praktek penyelenggaraan pemilu di Indonesia selama ini, penyelenggaraan pemilu kerap memunculkan masalah-masalah penegakan hukum. Situasi ini disebabkan tidak lain karena peluang untuk terjadinya pelanggaran sangat terbuka, baik pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu (partai politik, pasangan calon, maupun perseorangan), tim kampanye, pemerintah, pemilih, serta masyarakat umum. Oleh karenanya, pengawasan pemilu juga dilakukan melalui kegiatan mengkaji prospek-prospek tertentu yang diduga berpotensi terjadinya pelanggaran pemilu. Prospek-prospek dimaksud sebagaimana disebutkan dalam Perbawaslu No. 13/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu. Di dalam Perbawaslu No. 13/2012 ditekankan perlunya kajian dalam bentuk analisis guna mengidentifikasi dan memetakan potensi rawan pelanggaran pemilu, di setiap tahapan, ataupun aspek lainnya yang tidak termasuk tahapan pemilu. Hal ini dimaksudkan agar diketahui:

- 1) Perintah atau larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- 2) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas dan tidak tegas sehingga berpotensi menimbulkan multitafsir;
- 3) Adanya perbedaan penafsiran antar pemangku kepentingan dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 4) Subjek atau pelaku yang berpotensi melakukan pelanggaran; dan
- 5) Wilayah pengawasan dengan mempertimbangan tinggi rendahnya tingkat kerawanan dan besarnya potensi pelanggaran pada wilayah tertentu berdasarkan pengalaman pemilu sebelumnya.

c. **Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Memeriksa Laporan dan Bukti-Bukti yang Diperoleh sebagai Indikasi Awal Dugaan Pelanggaran Pemilu.**

Pengawasan pemilu sebagai kegiatan memeriksa, dapat diartikan pula sebagai kegiatan “melihat, mencermati, dan memperoleh” laporan atau bukti-bukti yang menjadi indikasi awal dugaan pelanggaran pemilu. Dalam konteks ini, pengawasan pemilu harus bersifat fact finding, yakni menemukan fakta-fakta yang menjadi indikasi awal dugaan pelanggaran pemilu melalui teknik pengawasan langsung, dengan cara:

1. Pengawas pemilu secara aktif mendapatkan informasi dan data yang dibutuhkan dari KPU dan jajarannya, serta dari pihak-pihak terkait lainnya;
2. Pengawas pemilu memastikan kelengkapan, kebenaran, keakuratan serta keabsahan data dan dokumen yang menjadi objek pengawasan pada masing-masing tahapan pemilu;
3. Pengawas pemilu melakukan konfirmasi kepada para pihak terkait dalam hal terdapat indikasi awal terjadinya pelanggaran; dan
4. Pengawas pemilu melakukan kegiatan atau langkah-langkah lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai tindak lanjut dari hasil pengawasan di atas, pengawas pemilu memperoleh hasil pengawasan, berupa: informasi awal potensi pelanggaran

dan/atau temuan dugaan pelanggaran; serta laporan masyarakat yang disampaikan secara tidak langsung (dimana laporan ini dikategorikan sebagai informasi awal untuk pengawas pemilu).

Atas informasi awal potensi pelanggaran berupa data dan dokumen yang menjadi objek pengawasan pada masing-masing tahapan pemilu, pengawas pemilu melakukan pencermatan terhadap kelengkapan, kebenaran, keakuratan serta keabsahan data dan dokumen dimaksud. Jika informasi awal potensi pelanggaran itu berupa laporan masyarakat yang disampaikan secara tidak langsung, pengawas pemilu dapat melakukan konfirmasi kepada para pihak terkait atas laporan dimaksud. Dan, apabila potensi pelanggaran tersebut adalah temuan dugaan pelanggaran, berupa bukti awal dugaan pelanggaran yang diperoleh dari: keterangan saksi, surat atau dokumen, rekaman foto atau video, dokumen elektronik, atau alat peraga, pengawas pemilu dapat mengkaji bukti-bukti awal tersebut guna menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti temuan dugaan pelanggaran dimaksud.

#### **d. Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Menilai Proses Penyelenggaraan Pemilu.**

Dalam penyelenggaraan pengawasan pemilu kegiatan pengawasan pemilu secara final bertujuan untuk menilai proses dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Tujuan sebagaimana dimaksud guna:

1. Memastikan terselenggaranya pemilu secara LUBER, JURDIL, 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 akuntabilitas hasil pemilu.

Penilaian terhadap proses dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud di atas dilakukan melalui laporan hasil pengawasan pemilu yang disampaikan oleh pengawas pemilu pada setiap tahapan dan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara berjenjang dari pengawas pemilu di tingkat bawah kepada pengawas pemilu di tingkat atasnya.

Sehingga proses pengawasan dapat berjalan dan memberikan hasil yang baik dalam pelaksanaan Pemilu demi Indonesia yang lebih baik.

Dalam rangka melakukan tugas-tugas pengawasan sebagai seorang pengawas pemilu tentunya mempunyai ruang lingkup atau batasan-batasan agar sasaran yang akan tuju dapat tercapai. Adapun ruang lingkungnya adalah sebagai berikut:<sup>87</sup>

Pengawas Pemilu melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu.

- 1) Bawaslu melakukan pengawasan terhadap:
  - a. Persiapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
    1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
    2. Perencanaan pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    3. Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
    4. Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
  - b. Pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
    1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
    2. Pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu;

---

<sup>87</sup> Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemilihan Umum

3. Penetapan peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD;
  4. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan sampai dengan penetapan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
  5. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara verifikasi pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
  6. Penetapan pasangan calon pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
  7. Pelaksanaan kampanye;
  8. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  9. Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
  10. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  11. Proses rekapitulasi suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  12. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  13. Proses penetapan hasil Pemilu.
- c. Menindaklanjuti Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu;
- d. Pelaksanaan putusan pengadilan dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu serta pelaksanaan rekomendasi Pengawas Pemilu.
- 2) Bawaslu Provinsi melakukan pengawasan terhadap:
- a. Tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah Provinsi yang meliputi:
    1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
    2. Verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu;
    3. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPD, anggota DPRD Provinsi dan verifikasi pencalonan gubernur;
    4. Proses penetapan calon anggota DPD, DPRD Provinsi, dan calon gubernur;
    5. Penetapan calon gubernur;
    6. Pelaksanaan kampanye;
    7. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    8. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
    9. Pelaksanaan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
    10. Pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
    11. Proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;

12. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  13. Proses penetapan hasil Pemilu di wilayah provinsi.
- b. Menindaklanjuti Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu;
  - c. Pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
  - d. Pelaksanaan tindaklanjut rekomendasi Pengawas Pemilu.
- 3) Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap:
- a. Tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:
    1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
    2. Verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu;
    3. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara, calon anggota DPD, anggota DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi pencalonan bupati/walikota;
    4. Proses penetapan calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan calon bupati/walikota;
    5. Penetapan calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan calon bupati/walikota;
    6. Pelaksanaan kampanye di wilayah kabupaten/kota;
    7. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    8. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
    9. Pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
    10. Pergerakan surat suara dan/atau berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di tingkat kecamatan;
    11. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
    12. Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
    13. Proses penetapan hasil Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota dan pemilihan bupati/walikota.
  - b. Menindaklanjuti Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu;
  - c. Pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
  - d. Pelaksanaan tindaklanjut rekomendasi Pengawas Pemilu.
- (4) Panwaslu Kecamatan melakukan pengawasan terhadap:
- a. Tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan atau nama lain yang meliputi:
    1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
    2. Verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu;

3. Proses pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan serta verifikasi faktual dukungan calon perseorangan gubernur, bupati atau walikota;
  4. Pelaksanaan kampanye di wilayah kerjanya;
  5. Perlengkapan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  6. Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
  7. Pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK;
  8. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh PPK dari hasil rekapitulasi di seluruh PPS; dan
  9. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
- b. Menindaklanjuti Emuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu;
  - c. Pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
  - d. Pelaksanaan tindaklanjut rekomendasi Pengawas Pemilu; dan
  - e. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, dan huruf c berdasarkan perintah Panwaslu Kabupaten/Kota.
- 5) Pengawas Pemilu Lapangan melakukan pengawasan terhadap:
- a. Tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan yang meliputi:
    1. Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap;
    2. Verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu;
    3. Verifikasi faktual dukungan calon perseorangan gubernur, bupati atau walikota;
    4. Pelaksanaan kampanye di wilayah kerjanya;
    5. Perlengkapan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    6. Pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TPS;
    7. Pengumuman hasil penghitungan suara di setiap TPS;
    8. Pengumuman hasil penghitungan suara dari TPS yang ditempelkan di sekretariat PPS;
    9. Pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK; dan
    10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
  - b. Menindaklanjuti Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu;
  - c. Pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
  - d. Pelaksanaan tindaklanjut rekomendasi Pengawas Pemilu; dan
  - e. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d berdasarkan perintah Panwaslu Kabupaten/Kota melalui Panwaslu Kecamatan.
- 6) Pengawas Pemilu Luar Negeri melakukan pengawasan terhadap:
- a. Tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri yang meliputi:

1. Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap;
  2. Pelaksanaan kampanye di wilayah kerjanya;
  3. Perlengkapan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  4. Pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TPSLN;
  5. Pengumuman hasil penghitungan suara di setiap TPSLN;
  6. Proses rekapitulasi yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu Luar Negeri dari seluruh TPSLN;
  7. Pergerakan surat suara dari TPSLN sampai ke Penyelenggara Pemilu Luar Negeri; dan
  8. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
- b. Menindaklanjuti temuan dan laporan pelanggaran Pemilu
  - c. Pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
  - d. Pelaksanaan tindaklanjut rekomendasi Pengawas Pemilu; dan
  - e. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c berdasarkan perintah Bawaslu.