

BAB II
TINJAUAN TEORITIS TENTANG PENGAWASAN PEMILU DI
INDONESIA

A. Teori Pengawasan

Menurut George R. Tery¹ mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan menurut T. Hani Handoko adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan tujuan organisasi dan manajemen tercapai dimana hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Sementara menurut Siagian menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Donnelly yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan² yaitu :

1. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*)

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum

1 Topo santoso, loc.cit.

2 Donnelly, 1996, model lembaga penyelenggara pemilu di dunia, jurnal Lembaga Penyelenggara Pemilu, hlm 12.

kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan.

Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas serta kuantitas sumber-sumber daya yang digunakan pada organisasi-organisasi. Sumber daya ini harus memenuhi syarat-syarat pekerjaan yang ditetapkan oleh struktur organisasi yang bersangkutan. Diharapkan dengan manajemen akan menciptakan kebijakan dan prosedur serta aturan yang ditujukan untuk menghilangkan perilaku yang menyebabkan hasil kerja yang tidak diinginkan.

Dengan demikian, maka kebijakan merupakan pedoman yang baik untuk tindakan masa mendatang. Pengawasan pendahuluan meliputi; Pengawasan pendahuluan sumber daya manusia, Pengawasan pendahuluan bahan-bahan, Pengawasan pendahuluan modal dan Pengawasan pendahuluan sumber-sumber daya finansial.

2. Pengawasan Pada Saat Kerja Berlangsung (*Cocurrent Control*)

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. *Concurrent control* terutama terdiri dari tindakan para *supervisor* yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. *Direction* berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

3. Pengawasan Feed Back (*Feed Back Control*)

Pengawasan Feed Back (*feed back control*) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu.

Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang.

Menurut James Af Stoner dan R. Edward Freeman pengawasan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen, sebagaimana berikut ini, yaitu: fungsi perencanaan (*Planning*), fungsi pengorganisasian (*Organizing*), fungsi pelaksanaan (*Actuating*) dan fungsi pengawasan (*Controlling*).

Pengawasan merupakan salah satu fungsi penting dalam fungsi manajemen. Hal dikarenakan tanpa pengawasan, fungsi yang lain tidan akan berjalan secara efisien, efektif dan maksimal. Boleh dikatakan bahwa masing-masing fungsi manajemen tersebut merupakan satu kesatuan yang menyeluruh dan sistemik, sehingga saling mempengaruhi dan ketergantungan satu sama lain.

Pengawasan juga merupakan suatu cara agar tujuan dapat tercapai dengan baik. Biasanya teori pengawasan dalam manajemen dipakai oleh banyak perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuannya.

B. Teori Kekuasaan

Dalam penelitian ini juga merujuk pada beberapa teori yang penting. Teori kuasa dari

Foucault³ menjelaskan bahwa kekuasaan bukanlah milik sekelompok kelas saja, dan kekuasaan ada dimana-mana. Perspektif teori kekuasaan ini memperlihatkan bahwa orang tidak bisa dilihat dari segi lahiriah siapa yang berkuasa dan siapa yang tidak. Kekuasaan bersifat halus dan tidak tampak, tetapi sangatlah tajam dan berbahaya.

Hal ini sesuai dengan penjelasan Gramsci soal kekuasaan, dalam teori hegemony dijelaskan bahwa kekuasaan disalurkan lewat ideologi misalnya sekolah-sekolah, barak-barak militer, penjara dan lain sebagainya, sehingga kekuasaan boleh merasuki dimana-mana tanpa lewat paksaan.

Pendapat Foucault dan Gramsci ini penting untuk menjelaskan bentuk-bentuk kampanye dan politik uang yang dilakukan oleh para elit politik dalam persaingan. Kampanye hitam dan politik uang, merupakan cara-cara yang dilakukan elit politik untuk meraih kemenangan. Cara-cara ini mampu mempengaruhi ideologi masyarakat pemilih. Ideologi yang disalurkan lewat media-media sosial, dan berbagai bentuk kampanye hitam telah membuat masyarakat menjadi terpengaruh terhadap suatu ideologi tertentu.

Analisis *Foucault* tentang kekuasaan yang paling penting adalah pengalihan pandangan atau perspektif bahwa kekuasaan ada dimana-mana. Bisa ditemukan dalam segala bentuk aktivitas manusia, seperti dalam keluarga, politik, ekonomi, sosial, agama dan sebagainya. Termasuk penelitian beliau tentang orang gila yang tidak diterima masyarakat sehingga membangun konsep konsep pihak lain (*the other*).

Gagasan tentang kekuasaan ada dimana-mana sangat lekat dengan konsep Foucault lainnya tentang wacana (*discourse*). *Discourse* adalah mediator. Wacana bisa berupa ucapan secara lisan dan langsung di dengar orang, dan bisa juga dengan bentuk tulisan yaitu teks. Wacana bukan

3 michel foucault, power/knowledge, tinta pustaka, yogyakarta, 2012, hlm. 34.

sekedar obrolan dan ungkapan dalam pergaulan sehari-hari melainkan sebuah percakapan serius (*serious speechact*), bukan sekedar pernyataan (*statement*), ungkapan (*utterance*) maupun proposisi (*proposition*). Keseriusan tersebut diukur dari terlibatnya pengetahuan dan kekuasaan dalam percakapan serius tersebut.

Kekuasaan sangat berkaitan dengan kontestasi. Kampanye hitam dan politik uang merupakan sebuah bentuk kontestasi yang dilakukan elit dalam rangka bersaing dan menang. Dalam politik hanya ada dua yaitu yang kalah dan menang. Untuk meraih kemenangan, maka elit melakukan berbagai cara dengan kontestasi.

Kontestasi adalah sebuah pertandingan dengan persaingan yang melibatkan berbagai cara dan strategi untuk memenangkan perlombaan tersebut. Bila dianalogikan dengan pemilu, maka kontestasi dilalui oleh para elit untuk memenangkan pemilu. Dalam kontestasi seorang elit melakukan apa saja agar dirinya menang. Berbagai cara dan strategi dilakukan termasuk memanipulasi berbagai isu agar dirinya menang.

C. Teori Lembaga Negara

Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggung jawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*).

Menurut Gerry Stoker⁴, "*both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in*

⁴ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hal. 60-61. dalam Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 7.

dealing with problems of urban and economic decline.”

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama, “Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Department of the usaha real-estate* di wilayahnya. Kedua, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat”⁵.

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang

5 Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan.

kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkaman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa “*the least government is the best government*” menurut doktrin *nachwachtersstaat*⁶.

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika dari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya menjadi penjaga malam itu, muncullah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggung jawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.

1. *Trias Politica* Lembaga Negara

6 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 58.

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur⁷.

Dalam *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam *Kamus Hukum Fockema Andreae* yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata, kata *orgaan* juga diartikan sebagai perlengkapan. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara.

Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949

⁷ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dalam Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan Negara.

Menurut Montesquieu,⁸ “Di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.”

Menurut Lee Cameron McDonald⁹, yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil itu tidak lain adalah *the judiciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut, yaitu legislature, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*.

Konsepsi trias *politica* yang di idealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat Sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

2. Pemahaman Tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga

⁸ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 34.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *loc.cit*

pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.

Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of the United States of America* jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Persoalan konstitusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstitusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas Mahkamah Konstitusi ialah persoalan apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud.

Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, tetapi

selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar, berarti lembaga yang bersangkutan bersangkutan dengan persoalan konstitusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (*legal dispute*) atau sengketa kewenangan konstitusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusnya¹⁰.

Dari setidaknya ke-34 lembaga Negara yang disebutkan dalam Undang- Undang Dasar 1945, ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam Undang- Undang Dasar 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D Undang-Undang Dasar 1945 hanya ditentukan, negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, UUD sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh UU dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia.

UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya itu sendiri masih harus diatur dalam undang-undang. Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan

10 *Ibid*, hlm. 54

mandiri (independen).

Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum tersebut pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang ditentukan dengan jelas pula dalam UUD 1945. Dapat dikatakan, dari 34 lembaga negara yang telah diuraikan di atas, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. PEMILU

1. Pengertian PEMILU

Pengertian PEMILU¹¹ menurut pasal 1 Undang-Undang No 7 Tahun 2017 adalah Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan siaran langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun pengertian PEMILU Menurut Morissan, Pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara ke depan¹².

Dari pengertian di atas dapat kita simpulkan bahwa Pemilu adalah hak dari Negara yang di

11 Wikipedia, pengertian pemilu, https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum, diunduh pada 8 mei 2018, pukul 16.09.

12 Morisson 2005:17

berikan kepada rakyat untuk memilih wakil-wakil nya di pusaran kekuasaan.

2. Sejarah PEMILU di Indonesia

Sepanjang sejarah Indonesia, telah diselenggarakan 11 kali pemilu anggota lembaga legislatif yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014¹³. Pemilu pertama dilangsungkan pada tahun 1955 dan bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan [Konstituante](#). Pemilu ini seringkali disebut dengan Pemilu 1955, dan dipersiapkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo. Namun, Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri dan pada saat pemungutan suara, kepala pemerintahan telah dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap.

Pemilu berikutnya diselenggarakan pada tahun 1971, tepatnya pada tanggal [5 Juli 1971](#). Pemilu ini adalah Pemilu pertama setelah orde baru, dan diikuti oleh 9 Partai politik dan 1 organisasi masyarakat. Lima besar dalam Pemilu ini adalah [Golongan Karya](#), [Nahdatul Ulama](#), [Parmusi](#), [Partai Nasional Indonesia](#), dan [Partai Syarikat Islam Indonesia](#). Pada tahun 1975, melalui [Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar](#), diadakanlah fusi (penggabungan) partai-partai politik, menjadi hanya dua partai politik (yaitu [Partai Persatuan Pembangunan](#) dan [Partai Demokrasi Indonesia](#)) dan satu [Golongan Karya](#).

Pemilu-Pemilu berikutnya dilangsungkan pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu-Pemilu ini diselenggarakan di bawah pemerintahan Presiden [Soeharto](#). Pemilu-Pemilu ini seringkali disebut dengan "Pemilu Orde Baru". Sesuai peraturan Fusi Partai Politik tahun 1975, Pemilu-Pemilu tersebut hanya diikuti dua partai politik dan satu Golongan Karya.

Pemilu-Pemilu tersebut ke semuanya dimenangkan oleh [Golongan Karya](#).

¹³ Wikipedia, pemilu di Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia#Sejarah, diunduh pada 6 mei 2018, pukul 14.03.

Pemilu berikutnya, sekaligus Pemilu pertama setelah runtuhnya orde baru, yaitu [Pemilu 1999](#) dilangsungkan pada tahun 1999 (tepatnya pada tanggal [7 Juni 1999](#)) di bawah pemerintahan Presiden [BJ Habibie](#) dan diikuti oleh 48 partai politik. Lima besar Pemilu 1999 adalah [Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan](#), [Partai Golkar](#), [Partai Persatuan Pembangunan](#), [Partai Kebangkitan Bangsa](#), dan [Partai Amanat Nasional](#). Walaupun [Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan](#) meraih suara terbanyak (dengan perolehan suara sekitar 35 persen), yang diangkat menjadi presiden bukanlah calon dari partai itu, yaitu [Megawati Soekarnoputri](#), melainkan dari [Partai Kebangkitan Bangsa](#), yaitu [Abdurrahman Wahid](#) (Pada saat itu, Megawati hanya menjadi calon presiden). Hal ini dimungkinkan untuk terjadi karena Pemilu 1999 hanya bertujuan untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD, sementara pemilihan presiden dan wakilnya dilakukan oleh anggota [MPR](#).

Pada Pemilu 2004, selain memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, rakyat juga dapat memilih anggota [DPD](#), suatu lembaga perwakilan baru yang ditujukan untuk mewakili kepentingan daerah.

Pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres) pertama kali diadakan dalam Pemilu 2004. Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama di mana para peserta dapat memilih langsung presiden dan wakil presiden pilihan mereka. Pemenang Pilpres 2004 adalah [Susilo Bambang Yudhoyono](#). Pilpres ini dilangsungkan dalam dua putaran, karena tidak ada pasangan calon yang berhasil mendapatkan suara lebih dari 50%. Putaran kedua digunakan untuk memilih presiden yang diwarnai persaingan antara Yudhoyono dan Megawati yang akhirnya dimenangi oleh pasangan Yudhoyono-[Jusuf Kalla](#).

Pilpres 2009 diselenggarakan pada [8 Juli 2009](#). Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-[Boediono](#) berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan memperoleh suara

60,80%, mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri-[Prabowo Subianto](#) dan Muhammad Jusuf Kalla-[Wiranto](#). Pilpres 2014 diselenggarakan pada [9 Juli 2014](#). Pasangan [Joko Widodo-Jusuf Kalla](#) berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan suara sebesar 53,15%, mengungguli pasangan Prabowo Subianto-[Hatta Rajasa](#).

E. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan *cratein* atau *cratos* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. *Demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) memiliki arti suatu sistem pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Menurut Joseph A. Schmeter¹⁴, Secara terminologi demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

Sedangkan menurut Henry B. Mayo dalam *An Introduction to Democratic Theory* (1960: 70), memberikan pengertian demokrasi, sebagai: *A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*¹⁵.

Rumusan tersebut memberikan sifat pemahaman umum terhadap suatu negara yang

menganut sistem demokrasi, yaitu:

14 Dwi arif wibowo, teori demokrasi, <https://dwiarifwibowo.wordpress.com/2015/04/01/teori-teori-demokrasi/>, diunduh pada 6 mei 2018, pukul 14.33.

15 Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (1960: 70).

- a. demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.
- b. orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum.
- c. kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa.

Pemahaman di atas menegaskan bahwa pengawasan terhadap proses perebutan dan pelaksanaan kekuasaan sangatlah penting, sehingga roda pemerintahan dapat berjalan dengan tertib dan lancar. Sistem pengawasan terhadap perebutan kekuasaan harus diperketat untuk menghindari kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

Pengertian pengawasan menurut George R. Terry yang dikutip Muchsan SH menyatakan sebagai berikut; “ *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. Dengan demikian tindakan pengawasan itu tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu¹⁶.

Pengawasan Pemilihan Umum adalah upaya untuk mengawal jalannya pelaksanaan Pemilihan Umum agar proses dan tahapannya berlangsung dengan jujur, adil, demokratis serta

¹⁶ Musfialdy, mekanisme pengawasan pemilu di Indonesia, <http://musfialdy.blogspot.co.id/2012/05/mekanisme-pengawasan-pemilu-di.html> diunduh pada 5 mei 2018, pukul 15.30.

tidak melanggar perundang-undangan. Hal tersebut dilakukan dengan cara mengamati, mengkaji dan memeriksa proses penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU 32 tahun 2002 tentang Pemerintahan Daerah).

2. Sejarah Demokrasi

Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip trias politica) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demikian pula kekuasaan berlebihan di lembaga negara yang lain, misalnya kekuasaan berlebihan dari lembaga legislatif menentukan sendiri anggaran untuk gaji dan tunjangan anggota-anggotanya tanpa memperdulikan aspirasi rakyat, tidakkan membawa kebaikan untuk rakyat. Intinya, setiap lembaga negara bukan saja harus akuntabel (*accountable*), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.

Prinsip demokrasi yang paling utama dan dijadikan sebagai dasar dalam menjalankan pemerintahan adalah adanya pembatasan kekuasaan, dan pembatasan ini diwujudkan dengan adanya pembagian kekuasaan. Jadi kekuasaan tidak hanya dipegang oleh satu orang ataupun satu lembaga, hal ini dimaksudkan agar tidak adanya kekuasaan penuh atau *absolute* yang dimiliki oleh seorang pemimpin. Seperti yang diungkapkan *lord acton* : “manusia yang

memiliki kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, akan tetapi manusia yang memiliki kekuasaan *absolute* dan tak terbatas, pasti menyalahgunakan kekuasaannya secara tak terbatas pula” (*power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*)¹⁷.

Demokrasi adalah sebuah [sistem politik](#), atau sebuah sistem pengambilan keputusan di dalam suatu lembaga, organisasi, atau negara, yang seluruh anggota atau warganya memiliki jatah kekuasaan yang sama besar. Demokrasi-demokrasi modern dicirikan oleh dua keunggulan yang membedakannya secara hakiki dari bentuk-bentuk pemerintahan yang sudah ada sebelumnya, yakni mampu menjadi penengah di dalam lingkup masyarakatnya sendiri, dan diakui kedaulatannya oleh suatu kerangka kerja legalistik dari negara-negara berdaulat yang serupa. Pemerintahan demokratis lazimnya dibanding-bandingkan dengan sistem pemerintahan oligarki (sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh segelintir warga negara), dan sistem pemerintahan monarki (sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh satu orang penguasa tunggal).

Demokrasi dalam bentuk purba pada umumnya dikait-kaitkan dengan ikhtiar-ikhtiar bangsa Yunani dan Romawi kuno, bangsa-bangsa yang dianggap sebagai para pendiri peradaban Dunia Barat, oleh para cendekiawan abad ke-18 yang mencoba memanfaatkan eksperimen-eksperimen demokrasi perdana ini menjadi suatu pola dasar yang baru bagi organisasi politik pasca monarki. Taraf keberhasilan para revivalis demokrasi abad ke-18 ini dalam mengubah cita-cita demokrasi bangsa Yunani dan Romawi kuno menjadi pranata politik yang paling banyak diterapkan di dunia selama 300 tahun selanjutnya memang sukar untuk dinafikan, meskipun alasan-alasan moral yang kerap mereka gunakan untuk membenarkan upaya tersebut mungkin saja masih dapat diperdebatkan. Meskipun demikian, titik peralihan kritis dalam sejarah, yang

¹⁷ John Girling, *Corruption, Capitalism, and Democracy*, hlm 3.

dikatalisasi oleh kebangkitan kembali cita-cita dan pranata-pranata demokratis, secara hakiki mentransformasi abad-abad selanjutnya dan telah mendominasi bentang dunia internasional semenjak runtuhnya kekaisaran-kekaisaran yang tersisa seusai [Perang Dunia kedua](#).

[Demokrasi perwakilan](#) di zaman modern mencoba menjembatani kesenjangan antara 'status kodrati' manusia, sebagaimana yang dirumuskan oleh [Thomas Hobbes](#), dan cengkeraman otoriterianisme, melalui 'kontrak-kontrak sosial' yang melindungi hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan negara, dan menjamin terselenggaranya kedaulatan rakyat melalui [hak suara](#).

Sekalipun bukan salah satu dari [demokrasi Yunani perdana](#), Athena seringkali dianggap sebagai tempat lahirnya demokrasi dan tetap dijadikan titik rujukan bagi demokrasi. Sebagaimana banyak [polis](#) lain, Athena muncul pada abad ke-7 SM dengan pemerintahan yang didominasi oleh kaum bangsawan. Akan tetapi dominasi kaum bangsawan mengakibatkan terjadinya eksploitasi, menciptakan masalah-masalah besar di bidang ekonomi, politik, dan sosial. Masalah-masalah ini menjadi kian parah pada awal abad ke-6; dan, karena "orang banyak diperbudak oleh segelintir orang, rakyat pun bangkit menentang para pemuka". Pada saat yang sama, berkobar sejumlah revolusi rakyat yang berhasil menumbangkan kekuasaan turun-temurun kaum bangsawan. Salah satu revolusi rakyat ini terjadi di Sparta pada paruh kedua abad ke-7 SM. Perombakan-perombakan konstitusi yang diperjuangkan oleh Likorgos di Sparta menghasilkan sebuah negara [hoplites](#) yang memperlihatkan bahwa pemerintahan-pemerintahan turun-temurun dapat diubah dan menuntun kepada kejayaan militer. Selepas kurun waktu pertentangan antara orang kaya dan orang miskin, warga Athena dari seluruh lapisan masyarakat meminta [Solon](#) untuk bertindak selaku penengah di antara golongan-golongan yang saling berseteru, dan mendapatkan solusi bagi masalah-masalah mereka yang memuaskan semua pihak.

[Perang Dunia I](#) berakhir dengan kemenangan sementara bagi demokrasi di Eropa, karena demokrasi masih lestari di Perancis dan sempat pula meluas sampai ke Jerman. Pada 1906, hak-hak demokratis modern yang seutuhnya, yakni [hak suara universal](#) bagi seluruh warga negara diimplementasikan secara konstitusional di [Finlandia](#), demikian pula [perwakilan proporsional](#) dengan sistem [daftar terbuka](#). [Revolusi Februari](#) di Rusia pada 1917 juga menjadi awal dari demokrasi liberal yang bertahan selama beberapa bulan di bawah pimpinan [Aleksander Kerensky](#) sampai [Lenin](#) mengambil alih pemerintahan Rusia pada bulan Oktober. [Depresi besar-besaran](#), yang berdampak sangat buruk terhadap perekonomian, menghantam keras kekuatan-kekuatan demokrasi di banyak negara. Era 1930-an menjadi kurun waktu merajalelanya para diktator di Eropa dan Amerika Latin.

Undang-Undang Kewarganegaraan Orang Indian tahun 1924 mengatur tentang pemberian hak kewarganegaraan Amerika Serikat yang sepenuhnya kepada masyarakat pribumi Amerika yang disebut "orang Indian" dalam undang-undang ini (Amandemen Keempat Belas menjamin hak kewarganegaraan bagi orang-orang yang lahir di Amerika Serikat, namun hanya jika yang bersangkutan "terikat pada yurisdiksi Amerika Serikat"; klausa ini mengecualikan masyarakat pribumi Amerika). Undang-undang ini disahkan menjadi hukum dengan ditandatangani oleh Presiden Calvin Coolidge, pada 2 Juni 1924. Undang-undang ini juga mengatur tentang pemberian hak suara kepada orang-orang yang berdiam di dalam lingkup wilayah Amerika Serikat.

[Perang Dunia II](#) pada akhirnya menjadi kemenangan bagi demokrasi di kawasan barat Eropa, tempat negara-negara membentuk pemerintahan perwakilan yang mencerminkan kehendak umum dari warganya. Meskipun demikian, banyak negara di [kawasan tengah](#) dan

kawasan timur Eropa menjadi [negara-negara satelit Uni Soviet](#) yang tidak demokratis. Di kawasan selatan Eropa, sejumlah kediktatoran [otoriter](#) berhaluan kanan (terutama di Spanyol dan [Portugal](#)) terus bertahan.

Jepang bergerak menuju demokrasi pada [Zaman Taishō](#) yang berlangsung pada era 1920-an, namun secara efektif dikendalikan oleh rezim militer pada tahun-tahun menjelang dan selama Perang Dunia II. Jepang mengadopsi sebuah konstitusi baru pada masa [pendudukan pascaperang oleh tentara Sekutu](#), dan pertama kali menyelenggarakan pemilihan umum pada 1946.

Perang Dunia II juga menyemai benih-benih demokrasi di luar Eropa dan Jepang, karena perang besar ini telah melemahkan semua kekuatan kolonial lama dan memperkuat sentimen anti penjajahan di seluruh dunia, kecuali di Uni Soviet dan Amerika Serikat. Banyak koloni/tanah jajahan yang resah dijanjikan kemerdekaan sebagai ganti dukungan mereka dalam perang melawan kekuatan-kekuatan kolonial selama berlangsungnya Perang Dunia II.

Kesudahan Perang Dunia II juga berdampak pada keputusan Perserikatan Bangsa-bangsa untuk memecah wilayah Mandat Inggris menjadi dua negara, satu negara Yahudi dan satu negara Arab. Pada 14 Mei 1948, negara Israel memaklumkan kemerdekaannya, dan dengan demikian lahirlah negara demokrasi penuh yang pertama di Timur Tengah. Israel adalah negara demokrasi perwakilan dengan sistem parlementer dan hak suara universal.

[India](#) menjadi negara republik demokratis pada 1950 setelah mendapatkan kemerdekaan dari Britania Raya pada 1947. Setelah menyelenggarakan pemilihan umum nasional pertamanya pada 1952, [India](#) mencapai status sebagai negara demokrasi liberal terbesar di dunia dengan [hak suara universal](#). Status ini masih dipegang India sampai sekarang. Sejumlah besar wilayah jajahan Britania dan Perancis merdeka pada 1965, dan sekurang-kurangnya pada awal

kemerdekaannya bersifat demokratis.

negara-negara bekas jajahan [Imperium Britania](#) seringkali mengadopsi [sistem parlementer Westminster](#). Proses [dekolonisasi](#) menimbulkan banyak pergolakan politik di Afrika dan berbagai negara di Asia. Beberapa negara di antaranya mengalami perubahan-perubahan mendadak menuju maupun meninggalkan bentuk pemerintahan demokratis atau bentuk-bentuk pemerintahan lainnya.

Di Amerika Serikat, [Undang-Undang Hak Suara 1965](#) dan [Undang-Undang Hak Sipil](#) memperkuat Amandemen ke-15. [Amandemen ke-24](#) mengakhiri pemungutan [pajak per kapita](#) dengan menghapus segala macam pajak yang berkenaan dengan hak suara, yang kala itu merupakan salah satu teknik yang lazim digunakan untuk membatasi hak suara warga Afrika Amerika. [Undang-Undang Hak Suara](#) juga memberikan hak suara bagi seluruh warga pribumi Amerika tanpa membedakan negara bagian tempat tinggalnya. Batas umur pemilih terendah diturunkan menjadi 18 tahun melalui [Amandemen ke-26](#) pada 1971.

Gelombang-gelombang baru demokrasi menyapu kawasan selatan Eropa pada era 1970-an, manakala sejumlah rezim diktator nasionalis ditumbangkan. Selanjutnya pada akhir era 1980-an di kawasan tengah dan timur Eropa, [negara-negara komunis](#) di dalam mandala pengaruh [Uni Soviet](#) juga berubah menjadi negara-negara demokrasi liberal.

Banyak negara Eropa Timur, Amerika Latin, Asia Timur, dan Asia Tenggara, serta sejumlah negara Arab, Asia Tengah, Afrika, dan Otoritas Palestina yang belum bernegara bergerak menuju demokrasi yang lebih liberal pada era 1990-an dan 2000-an.

Negara-negara yang ditonjolkan dengan warna biru digolongkan sebagai negara "[demokrasi elektoral](#)" dalam laporan survei "*Freedom in the World*" (kebebasan di dunia) tahun 2017 yang disusun oleh lembaga [Freedom House](#), berisi data tahun 2016.

Salah satu hasil kajian dari lembaga [Freedom House](#) yang didanai oleh Pemerintah Amerika Serikat menunjukkan bahwa tidak ada satu pun demokrasi liberal di dunia pada 1900 dengan [hak suara universal](#), namun pada 2000, 120 dari 192 negara yang ada, atau 62% negara di dunia sudah memberlakukannya. Menurut hasil kajian lembaga ini, ada 25 negara, atau 13% negara di dunia dengan "praktik demokrasi terbatas" pada 1900, dan sekarang ini tinggal 16 negara, atau 8% negara di dunia yang masih memberlakukannya. Pada 1900, ada 19 monarki konstitusional, yakni 14% negara di dunia, dengan konstitusi yang membatasi kekuasaan kepala monarki serta mengalihkan sejumlah kewenangan kepada dewan legislatif terpilih, dan sekarang ini tidak ada lagi negara yang demikian. Di antara negara-negara selebihnya, ada yang pernah dan ada pula yang masih memiliki pemerintahan yang tidak demokratis dalam berbagai bentuknya. Meskipun kajian tentang negara-negara tertentu masih dapat diperdebatkan (misalnya, [Selandia Baru](#) memberlakukan [hak suara universal](#) pada 1893, namun tidak diperhitungkan sebagai negara yang memberlakukannya karena ketiadaan hak berdaulat penuh dan adanya batasan-batasan tertentu atas hak suara [orang Māori](#)), jumlah-jumlah dalam hasil kajian ini menunjukkan perluasan demokrasi pada abad ke-20.

Pada abad ke-21, gerakan-gerakan demokrasi marak terjadi di berbagai belahan dunia. Di [dunia Arab](#), serangkaian [aksi protes besar-besaran](#) yang belum pernah terjadi sebelumnya dilakukan oleh khalayak ramai di negara [Mesir](#), Tunisia, [Bahrain](#), Yaman, [Yordania](#), Suriah, dan negara-negara lain di seluruh [kawasan MENA](#) (*Middle East and North Africa*, Timur Tengah dan Afrika Utara), guna menuntut hak-hak berdemokrasi. [Gelombang revolusi](#) ini diistilahkan dengan sebutan [Efek Tunisia](#) dan juga Musim Semi Arab. [Otoritas Palestina](#) juga mengambil tindakan sehubungan dengan permasalahan hak-hak berdemokrasi.

Di [Iran](#), se usai pemilihan presiden yang bermasalah karena melibatkan korupsi, rakyat Iran

menggelar serangkaian aksi protes secara besar-besaran untuk menuntut dilakukannya perubahan dan diberi hak-hak berdemokrasi (lihat [aksi protes terhadap hasil pemilihan umum Iran 2009–2010](#) dan [Aksi protes rakyat Iran 2011](#)). [Aksi invasi atas Irak yang dipimpin oleh Amerika Serikat](#) pada 2003 bermuara pada penggulingan [Saddam Hussein](#) dan pembentukan sebuah konstitusi baru yang menjamin terselenggaranya pemilihan umum secara bebas dan terbuka.

Di Asia, negara [Birma](#) (atau Myanmar) sejak lama diperintah oleh [junta militer](#); akan tetapi pada 2011, pemerintah mengubah sikapnya dengan mengizinkan hak-hak untuk melakukan pemungutan suara tertentu dan membebaskan pemimpin demokrasi, [Aung San Suu Kyi](#), dari tahanan rumah. Meskipun demikian, Birma belum juga mengizinkan Suu Kyi untuk ikut serta dalam pemilihan dan masih menanggung permasalahan-permasalahan besar di bidang hak asasi manusia serta belum mengizinkan hak-hak demokratis penuh. Pada bulan Desember 2005, Raja [Bhutan](#) ke-4, [Jigme Singye Wangchuck](#), mengumumkan bahwa pemilihan umum pertama di negara itu akan diselenggarakan pada tahun 2008, dan bahwasanya ia akan turun takhta demi memberikan kesempatan kepada putra sulungnya untuk memerintah negara. Kini Bhutan sedang mengalami perubahan-perubahan lebih lanjut menuju terwujudnya suatu [monarki konstitusional](#). Di [Maladewa](#), aksi-aksi protes dan tekanan politik mendorong negara itu melakukan reformasi pemerintahan yang menjamin hak-hak demokrasi dan memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan [pemilihan presiden](#) pada 2008.

Meskipun demikian, tidak semua perkembangan mutakhir berpihak pada demokrasi. Di Polandia dan Hongaria justru muncul 'demokrasi liberal'. Menurut pandangan Uni Eropa dan masyarakat sipil, partai-partai politik yang menguasai pemerintahan di kedua negara ini berusaha menggerogoti dasar-dasar pemerintahan yang demokratis. Selain itu di Eropa, pemerintah Spanyol menolak penyelenggaraan pemungutan suara demokratis sehubungan dengan masa

depan Katalunya. Keputusan ini menimbulkan guncangan stabilitas di kawasan Katalunya selama berbulan-bulan. Sementara itu di Muangthai, junta militer sudah dua kali menggulingkan pemerintah yang dipilih secara demokratis dan telah mengubah konstitusi negara demi memperbesar kekuasaannya sendiri. Di berbagai pelosok dunia seperti Tiongkok, Rusia, Asia Tengah, Asia Tenggara, Timur Tengah, dan sebagian besar Afrika, pemerintahan otoriter justru semakin kuat, bukannya melemah.

F. Pengawasan PEMILU

Sebagai sebuah Negara Hukum, seperti yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Indonesia memiliki tugas penting dalam menjaga rakyatnya dari segala bentuk tindakan yang menindas, maka dari itu segala tindakan yang dilakukan oleh Negara haruslah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku (melaksanakan Undang-Undang). Sehingga diharapkan segala tindakan-tindakan yang cenderung menindas dapat diminimalisir atau bahkan dihilangkan, guna terwujudnya pemerintahan yang adil dan tatanan masyarakat yang sejahtera seperti yang di cita-citakan oleh para pendiri bangsa Indonesia.

Konsep pengawasan adalah konsekuensi dari berdirinya sebuah Negara yang menganut sistem demokrasi, guna mengawasi jalannya pemerintahan yang ideal sesuai kehendak rakyatnya. Konsep pengawasan diharapkan dapat memberikan masukan-masukan terhadap pemerintah untuk membenahi diri guna menjalankan amanat penderitaan rakyat.

Pemilu sebagai proses perpindahan kekuasaan dari pemegang kekuasaan yang terdahulu ke pemegang kekuasaan yang akan datang haruslah diawasi, agar proses tersebut menjadi tertib dan tetap berada di koridor hukum. Pengawasan yang dimaksud bukan hanya sekedar bertujuan menjaga stabilitas politik semata, tapi juga untuk mendapatkan seorang pemimpin (*leader*) yang

diharapkan masyarakat sehingga dapat menjalankan amanat penderitaan rakyat Indonesia.

Dalam menjalankan pengawasan pemilu, dibutuhkan lembaga pengawasan yang kredibel dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sehingga dapat mengantisipasi segala bentuk kecurangan yang akan terjadi.

Dalam pasal 17 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang PEMILU di sebutkan “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa.

Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas

pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas di respon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga memperkenalkan adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu.

Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.¹⁸

18 Bawaslu, sejarah pengawasan pemilu di Indonesia, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu>, diunduh pada 7 mei 2018, pukul 16.05.