

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah sebagai penanda limit kekuasaan dan penguat kembali bagi rakyat untuk memilih pemimpinnya. Rakyat sebagai pemilih dan pemimpin yang akan dipilih memiliki syarat yang diatur undang-undang dan regulasi turunannya, sesuai tingkatan. Landasan persyaratan dalam peraturan membingkai pemilih dan pemimpin.<sup>1</sup>

Pemilihan umum merupakan 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 Republik Indonesia tahun 1945. Pemilihan adalah warga negara Indonesia yang telah berusia 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Syarat pemilih lainnya: terdaftar sebagai pemilih, bukan anggota TNI/Polri, tidak sedang dicabut hak pilihnya dan tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).<sup>2</sup>

Di dalam pelaksanaan Pemilu Kepala daerah tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan aparat pelaksana pemilu itu sendiri, khususnya yang berlangsung pada masa sebelum pergeseran dari rezim pemilihan kepala daerah ke rezim Pemilihan Umum. Untuk itu, pencermatan yang dilakukan terhadap pelaksanaan Pemilu kepala daerah senantiasa diawali dan menjadi bagian tak terpisahkan dari perjalanan Pemilu di tanah air beserta penyelenggaraan atau pelaksanaannya yang untuk waktu yang lama dijalankan oleh pemerintah. Baru

---

<sup>1</sup> Verrianto Madjowa, *Pemilu Gorontalo 1955-2014*, Depok: Banana dan Perludem, 2015, hlm. 1

<sup>2</sup> Ibid, hlm 7

dalam beberapa tahun belakangan dilaksanakan oleh lembaga yang bersifat mandiri.<sup>3</sup>

Mencermati pelaksanaan Pemilu yang berlangsung di tanah air selama ini, menunjukkan bahwa penyelenggaraan Pemilu itu berbeda-beda di setiap masa. Berbeda baik dalam hal sistemnya maupun legitimasi formal yang di kandung dalam Undang Undang sebagai dasar pelaksanaannya. Hal ini dapat dipahami sebagai refleksi dari pergeseran dinamika perkembangan masa yang terus berubah dan hal itu sudah semestinya diikuti oleh sistem sosial politik masyarakat yang juga terus berkembang dinamis dari waktu ke waktu dengan mengakomodasikannya dalam bentuk hukum, khususnya Undang Undang.<sup>4</sup>

Di dalam pelaksanaannya, penyelenggara Pemilu oleh pemerintah itu secara teknis diselenggarakan oleh Kementrian Dalam Negeri yang dengan demikian dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri, yang kedudukannya adalah sebagai pembantu Presiden.<sup>5</sup>

Pada perkembangan berikutnya, setelah kekurangan empat kali penyelenggaraan Pemilu, dibentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga yang pada awalnya pembentukannya beranggotakan orang – orang yang nonpartisan dan kebanyakan dari kalangan Perguruan Tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Kewenangannya boleh disebut cukup besar, pada awal menyelenggarakan pemilu. Tugas KPU adalah menyelenggarakan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota

---

<sup>3</sup>Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008 hlm. 41

<sup>4</sup> Ibid, hlm 42

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 43

DPR dan DPD, serta DPRD yang dilaksanakan serempak di seluruh tanah air. Di dalam perkembangan berikutnya KPU juga menyelenggarakan Pemilu untuk Kepala Daerah baik di tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota juga di seluruh tanah air.<sup>6</sup>

Pada bagian lain, peran masyarakat secara langsung sangat sedikit. Bahkan masyarakat seolah hanya sebagai penonton yang tidak mempunyai peran berarti dalam pelaksanaan Pilkada tersebut. Kendatipun dalam kerangka sistemnya tidak secara eksplisit disebut, peran masyarakat sewajarnya disalurkan dalam peran serta yang signifikan dalam tata tertib pelaksanaan Pilkada. Adalah hal yang wajar jika peran serta masyarakat ini besar mengingat proses berlangsungnya Pilkada itu adalah dari dan untuk masyarakat di daerah yang akan merasakan secara langsung proses dan akibat yang ditimbulkan oleh hajat bersama itu.<sup>7</sup>

Ketika berlangsungnya pesta demokrasi atau dalam hal ini Pilkada yang di selenggarakan disetiap daerah maka diperlukannya sebuah pengawasan baik dari masyarakat ataupun untuk menjaga berjalannya stabilitas suatu proses pemilu di suatu daerah.

Mengawasi Pemilu dimaknai secara struktural dan secara fungsional. Secara struktural namanya pengawas biasanya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari yang diawasi. Dengan kedudukan lebih tinggi itu ada rasa takut, jengah, hormat, sungkan ewuh pakewuh dari yang diawasi kepada pengawas. Struktur pengawas yang secara administratif berkedudukan lebih tinggi meletakkan posisi ini sebagai

---

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 44

<sup>7</sup> Ibid, hlm 137

tempat yang dikesankan sebagai lebih bersih, lebih bisa dan lebih tertata organisasinya daripada yang diawasi.<sup>8</sup>

Dalam dunia usaha, pengawasan atas kinerja perusahaan dilakukan oleh pemilik yang mempunyai otoritas sepenuhnya untuk mengukur dan melakukan tindakan sebagai konsekuensi pengawasan. Tidak ada mekanisme baku yang dijadikan sebagai dasar untuk melakukan pengawasan. Adanya adalah hukum ekonomi yaitu mencari memperoleh keuntungan yang besar dengan mengeluarkan biaya yang kecil. Oleh karena itu tidak jelas pula bagaimana melakukan tindakan atas konsekuensi ketika terjadi pelanggaran atau penyimpangan atas kinerja. Bahwa ada mekanisme yang dibekukan secara tertulis sebagai dasar pengawasan bisa saja ada. Namun pada pelaksanaannya tergantung sepenuhnya kepada pemilik perusahaan.<sup>9</sup>

Dalam tataran administrasi pemerintahan, kedudukan pengawas diatur berdasarkan mekanisme fungsional. Kedudukan pengawas sama dengan kedudukan yang diawasi. Keduanya, baik pengawas maupun yang diawasi sama-sama menjalankan perintah peraturan perundang-undangan. Bedanya pengawas mempunyai pola kinerja yang arahnya melaksanakan program, rencana dan hal lain yang telah ditetapkan melalui tahapan-tahapan tertentu. Sementara itu pengawas melaksanakan mekanisme pengawasan berdasarkan sistem administrasi yang telah ditetapkan dengan tugas pokok adalah mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan dari apa yang dilaksanakan oleh yang diawasi.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid, hlm 14

<sup>9</sup> Ibid, hlm 14

<sup>10</sup>Ibid, hlm, 15

Penekanan terhadap peristiwa tertentu yang mengeluarkan penanganan dan pengawasan itu banyak macamnya. Ada pengawasan yang sifatnya temporer *ad hoc* ada pengawasan yang sifatnya terus menerus. Ada pengawasan yang sifatnya eksternal. Perbedaan dari mekanisme pengawasan ini sepenuhnya didasarkan pada peraturan yang menjadi landasan pembentukan serta kinerja lembaga pengawas. Demikian pula hubungan antara pengawas dengan yang diawasi, sepenuhnya tergantung pada peraturan yang dibuat sebelumnya.<sup>11</sup>

Undang-Undang menentukan bahwa untuk melaksanakan fungsi pengawasan di dalam pelaksanaan pemilu dilakukan oleh lembaga yang dibentuk khusus. Di tingkat pusat ada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sedangkan untuk tingkat provinsi dan kabupaten /kota ada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilihan Umum) sama dengan KPU, yang di daerah ada KPUD maka untuk pengawasan juga demikian. Pada prinsipnya secara struktural Panwaslu merupakan perpanjangan dari Bawaslu.<sup>12</sup>

Panwaslu itu sifatnya formal dan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang akan melaksanakan tugasnya dalam waktu terbatas. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Pasal 30 telah disebutkan tentang Tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota. Mereka yang menjadi pengawas telah dipilih sedemikian rupa sehingga tidak diragukan kredibilitas dalam arti obyektifitas dan ketakberpihakan mereka pada kontestan Pemilu. Panwaslu idealnya sebagai lembaga yang berdampingan dengan KPU dan

---

<sup>11</sup> Ibid, hlm 14-15

<sup>12</sup> Ibid, hlm 175

berfungsi sebagai *internal control* terhadap penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu kepanitiaanya pun tersebar sampai pada tingkat Kabupaten/Kota sama dengan KPU.<sup>13</sup>

Menurut Peneliti bahwa dengan adanya lembaga Pengawas Pemilu baik Bawaslu ataupun Panwaslu, dapat memberikan pengawalan hingga dapat melahirkan Pemilu yang demokratis, transparan yang dilaksanakan oleh lembaga yang independen sesuai dengan asas Pemilu yaitu Jujur, Rahasia dan Adil.

Akan tetapi walaupun sudah terbentuk lembaga pengawasan baik di tingkat pusat ada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sedangkan untuk tingkat provinsi dan kabupaten /kota ada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilihan Umum) masih banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi disaat Pilkada. Dimana salah satu pelanggaran yang sering terjadi yaitu politik uang *Money Politics*.

Fenomena pelanggaran Politik Uang atau *money politics* lebih banyak berkaitan dengan lemahnya sistem hukum, terutama dalam posisinya sebagai instrumen pengawas dalam pelaksanaannya.<sup>14</sup>

Politik Uang atau *money politics*, senantiasa menjadi bagian tersulit di dalam pelaksanaan suatu pemilihan. Modus yang berangkat dari ekonomi dalam arti ada penawaran dan ada permintaan, tanpa adanya pemberian prestasi dalam arti riil merupakan kesulitan tersendiri untuk dijadikan sebagai bahan yang berharga secara hukum. Interaksi yang hampir seluruhnya bersifat “di bawah tangan” menjadi permasalahan tersendiri ketika harus di buktikan masih

---

<sup>13</sup> Ibid, hlm 176

<sup>14</sup>Ibid, hlm 143

harustetap dijadikan sebagai dasar di dalam mengawasi pelaksanaan pemilu kepala daerah.<sup>15</sup>

Kemudian dilihat juga dari sisi penindakan dan penyelesaiannya, banyak kegiatan *money politics* yang sulit ditemui atau juga dalam penindakannya sulit untuk di tindak karena ada berbagai macam modus yang digunakan dalam pelanggaran tersebut begitupun dalam hal penyelesaian kasus *money politics*.

Menurut Irvan Bawardi bahwa Panwaslu memiliki kelemahan dimana terletak pada ketidakmampuan menindaklanjuti pelanggaran yang dilaporkan masyarakat. Terlihat bahwa panwaslu tidak memiliki daya eksekusi yang kuat dalam menangani laporan pelanggaran.<sup>16</sup>

Kasus *money politics* di Gorontalo terutama di Kabupaten Bone Bolango itu sudah ada 18 kasus tentang pelanggaran *money politics* yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah yaitu Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati 2015. Hal ini patut dipertanyakan dan dikaji lebih dalam lagi terhadap pengawasan Pilkada yang terjadi di Bone Bolango, tentang bagaimana peran dari Penwaslu Dalam Mencegah Pelanggaran *Money Politic* tersebut.

---

<sup>15</sup> Ibid, hlm 144

<sup>16</sup> Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi Di Pemilukada*. Yogyakarta, Rangkang Education, 2014. hlm 19-20

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana Peran Panwaslu dalam Mencegah pelanggaran Politik Uang atau *Money Politics*?
2. Apa saja yang menjadi faktor – faktor penghambat terhadap Pencegahan Pelanggaran Politik Uang Atau *Money Politics*?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai yaitu sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui peran Panwaslu dalam Mencegah Pelanggaran Politik Uang atau *Money Politics*
2. Untuk mengetahui faktor – faktor yang menjadi penghambat dalam Pencegahan Pelanggaran Politik Uang Atau *Money Politics*

## 1.4 Manfaat Penelitian

Adapun harapan dari penelitian ini, agar dapat memberikan manfaat yaitu;

1. Secara Teoritis
  - a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan manfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum khususnya yang berkaitan dengan peran Panwaslu dalam Pencegahan pelanggaran *Money Politics*
  - b) Hasil dari penelitian ini diharapkan akan menjadi referensi bagi penelitian-penelitian yang sejenis, pada masa yang akan datang.



## 2. Secara Praktis

- a) Bagi Peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, umumnya yang berkaitan dengan Peran Panwaslu terhadap Pencegahan pelanggaran Politik Uang atau *Money Politics*
- b) Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus pengetahuan kepada masyarakat tentang peran Panwaslu terhadap Pencegahan Pelanggaran Politik Uang atau *Money Politics*.
- c) Bagi instansi/pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*Input*) yang berguna dalam memberikan kebijakan terutama dalam melaksanakan Peran sebagai Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu) dalam Mencegah Pelanggaran Politik Uang atau *Money Politics*.