

# **PENGUATAN BAWASLU**

**OPTIMALISASI POSISI, ORGANISASI,  
DAN FUNGSI DALAM PEMILU 2014**

DIDIK SUPRIYANTO, VERI JUNAIDI, DEVI DARMAWAN

## PENGUATAN BAWASLU

# Kata Pengantar

Pemilu Indonesia itu sungguh kompleks. Kompleksitasnya tidak saja disebabkan oleh sistem pemilihan yang digunakan, jumlah pemilih yang tersebar di berbagai wilayah dengan kondisi geografis berbeda, jenis dan jumlah kursi yang diperebutkan, jumlah partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif yang berkompetisi, tetapi juga oleh lembaga penyelenggara yang terlibat mengurus pemilu.

Gagasan-gagasan penyederhanaan yang mulai muncul pasca-Pemilu 2004, baru ramai dibicarakan di ruang diskusi, halaman media, dan sesekali masuk ruang rapat parlemen dan pemerintah; belum jadi kebijakan. Malah sebaliknya, semakin banyak kebijakan baru yang menambah kompleks penyelenggaraan pemilu.

Setelah hasil Pemilu 2004 diumumkan, banyak pihak risau atas banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu. Jumlah 24 partai politik memang sudah berkurang jika dibandingkan dengan 48 partai politik peserta Pemilu 1999. Jumlah itu masih terlalu banyak, apalagi sistem pemilihan sudah menjurus ke proporsional terbuka, sehingga kemudian dilakukan pengetatan persyaratan partai politik peserta pemilu. Yang terjadi malah peserta Pemilu 2009 membengkak kembali menjadi 38 ditambah 6 partai lokal di Aceh.

Setelah penyelenggaraan pilkada gelombang pertama 2005-2008 dievaluasi, Komisi II DPR dan Mendagri sepakat untuk memulai menyerentakkan jadwal pilkada yang berserakan. Sayangnya, Presiden memiliki pertimbangan

tersendiri, sehingga rencana memundurkan jadwal pilkada 2010 ke 2011 demi menyerentakkan pilkada di setidaknya di 75% daerah, tidak jadi dilaksanakan.

Pendaftaran penduduk dan pemilih yang dilakukan KPU dengan melibatkan Biro Pusat Statistik pada Pemilu 2004 menghasilkan data pemilih yang paling baik dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Namun menjelang pemilu berikutnya Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyodorkan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) sebagai bahan pendataan pemilih KPU dan KPU Daerah untuk melakukan pendaftaran pemilih, hasilnya malah amburadul.

Demikian juga soal penyederhanaan lembaga penyelenggara. Kontroversi dipertahankan-tidaknya lembaga pengawas pemilu berujung pada keputusan lembaga pengawas pemilu dipertahankan dan diperkuat organisasinya agar efektif menjalankan fungsi pengawasan pemilu. Demikian tertuang dalam UU No. 22/2007.

Meskipun pasca-Pemilu 2009 efektivitas pengawasan pemilu oleh Bawaslu tetap dipertanyakan (sehingga usulan membubarkan lembaga ini menguat kembali), para pembuat undang-undang berpendirian bahwa Bawaslu tetap diperlukan. Dan sekali lagi agar lebih efektif menjalankan fungsi pengawasan, maka organisasinya diperkuat lagi dengan membentuk Bawaslu Provinsi. Demikian bunyi UU No. 15/2011.

Oleh karena lembaga pengawas pemilu sudah telanjur diperkuat organisasinya, UU No. 8/2012 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu legislatif Pemilu 2014, memberikan pekerjaan baru kepada Bawaslu, yakni menyelesaikan

sengketa nonhasil pemilu, sesuatu yang oleh Panwas Pemilu 2004 dianggap sebagai pekerjaan sia-sia.

Selama Pemilu 2009, penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU dan Bawaslu beserta jajaran di bawahnya, lebih sibuk *berantem* sendiri daripada menyelesaikan masalah-masalah pemilu. Anggota KPU dan Bawaslu tidak prihatin dengan situasi buruk tersebut, tetapi malah bangga diri: “Kami ini bagaikan Tom and Jerry.” Riuh rendah pemilu oleh penyelenggara pemilu pada masa datang akan bertambah seru, karena selain KPU dan Bawaslu, UU No. 15/2011 juga membentuk lembaga penyelenggara pemilu baru bernama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau DKPP.

Fungsi DKPP adalah mengawasi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Namun, bisa saja pengertian pelanggaran kode etik itu merambah ke mana-mana, sehingga lembaga itu juga akan ikut mengurus pelaksanaan pemilu (yang menjadi domain KPU) dan pengawasan pemilu (yang menjadi domain Bawaslu). Gejalanya sudah muncul ketika DKPP menjatuhkan sanksi kepada Ketua KPU DKI Jakarta.

Demikianlah pemilu dan penyelenggaraan pemilu yang kompleks di Indonesia, semakin jauh dari penyederhanaan; sebaliknya, bertambah rumit. Pembuat undang-undang mengembangkan logika linier: karena pemilu semakin kompleks, maka penyelenggaranya juga harus semakin banyak. Inilah cara berpikir manajerial konvensional: semakin banyak pekerjaan, semakin butuh banyak pekerja; semakin banyak jenis pekerjaan, semakin butuh banyak jenis pekerja.

Buku ini merupakan hasil riset sederhana tentang penguatan Bawaslu, setelah Pemilu 2009 dianggap tetap tidak

efektif menjalankan fungsi pengawasan. UU No. 15/2011 memperkuat organisasi Bawaslu dengan mempermanenkan Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi, dan UU No. 8/2012 menambah fungsi Bawaslu sebagai penyelesaian sengketa. Sebelumnya, MK memandirikan posisi Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, sehingga lembaga ini kedudukannya sejajar dengan KPU.

Boleh dibilang, hampir semua tuntutan persyaratan agar Bawaslu dan jajarannya bisa menjalankan fungsi pengawasan secara maksimal, sudah terpenuhi: kemandirian posisi, penguatan organisasi, dan penambahan fungsi. Oleh karena itu, Bawaslu harus benar-benar mempersiapkan diri agar kinerjanya tidak mengecewakan lagi dalam mengawasi Pemilu 2014 nanti. Jargon saja tidak cukup, yang lebih penting adalah strategi pengawasan yang komprehensif dan implementatif.

Penyusunan buku ini dapat terlaksana berkat dukungan Australia - Indonesia Electoral Support Program yang didanai oleh AusAID melalui The Asia Foundation. Semoga kajian ini bermanfaat untuk Bawaslu dan jajarannya dalam memaksimalkan fungsi pengawasan pada Pemilu 2014. Jika kinerja bagus, maka Bawaslu bisa membungkam kritik banyak pihak yang meragukan manfaat keberadaan lembaga ini.

Jakarta, Agustus 2012

Direktur Eksekutif Perludem

**Titi Anggraini**

# Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	vii
Daftar Tabel.....	viii
Daftar Singkatan.....	ix
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
Latar Belakang.....	1
Tujuan dan Metode.....	3
Sistematika Penulisan.....	5
<b>BAB 2 LEMBAGA PENGAWAS PEMILU</b>	
Kontroversi Pengawas Pemilu.....	7
Lembaga Bentukan Orde Baru.....	10
Pengawas Pemilu Pasca-Orde Baru.....	15
<b>BAB 3 POSISI, ORGANISASI, DAN FUNGSI</b>	
Perubahan Pengaturan.....	37
Jaminan Kemandirian.....	43
Penguatan Organisasi.....	50
Penambahan Fungsi.....	54
<b>BAB 4 PENGAWASAN PEMILU</b>	
Perubahan Nomenklatur.....	59
Pecegahan Pelanggaran Pemilu.....	63
Penindakan Pelanggaran Pemilu.....	74
<b>BAB 5 PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU</b>	
Pengembalian Fungsi Lama.....	83
Ruang Lingkup Sengketa.....	89
Penyelesaian Sengketa oleh Bawaslu.....	91
Penyelesaian Sengketa oleh Bawaslu dan PTTUN.....	100
<b>BAB 6 PENUTUP</b>	
Kesimpulan.....	107
Rekomendasi.....	110
Daftar Pustaka.....	115
Lampiran 1 Resume Diskusi Terbatas Pertama.....	119
Lampiran 2 Resume Diskusi Terbatas Kedua.....	125
Lampiran 3 Resume Diskusi Terbatas Ketiga.....	127
Lampiran 4 Draf Usulan dari Perludem.....	133
Latar Belakang Perludem.....	143
Profil Penulis.....	145

# Daftar Tabel

Tabel 2.1: Pelanggaran Pemilu 1999 dan Penanganannya .....	17
Tabel 2.2: Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2004 serta Penanganannya.....	22
Tabel 2.3: Pelanggaran Administrasi dan Pidana Pemilu Legislatif 2009 .....	31
Tabel 2.4: Perkembangan Posisi, Organisasi, dan Fungsi Lembaga Pengawas Pemilu .....	33
Tabel 3.1: Organisasi Penyelenggara/Pelaksana dan Pengawas Pemilu.....	54
Tabel 4.1: Tugas dan Wewenang Bawaslu .....	64
Tabel 4.2 Potensi Pelanggaran dalam Pelaksanaan Tahapan Pemilu .....	67
Tabel 4.3: Penanganan Perkara Pelanggaran Pemilu .....	79
Tabel 5.1: Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang Menjadi Sumber Sengketa Pemilu .....	90
Tabel 5.2 Kerangka Peraturan Bawaslu tentang Penyelesaian Sengketa.....	97

# Daftar Singkatan

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
DCS	Daftar Calon Sementara
DCT	Daftar Calon Tetap
DKPP	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Golkar	Golongan Karya
Kodam	Komando Daerah Militer
Korem	Komando Resort Militer
KPPS	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	Komisi Pemilihan Pemilu
KPUD	Komisi Pemilihan Umum Daerah
LPU	Lembaga Pemilihan Umum
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
Panwaslak Pemilu	Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum
Panwaslu	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Panwas Pemilu	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PN	Pengadilan Negeri
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PPD I	Panitia Pemilihan Indonesia Tingkat I/Provinsi
PPD II	Panitia Pemilihan Indonesia Tingkat II/Kabupaten/Kotamadya.
PPI	Panitia Pemilihan Indonesia
PPK	Panitia Pemilihan Kecamatan
PPL	Panitia Pengawas Lapangan
PPLN	Panitia Pemilu Luar Negeri
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PPS	Panitia Pemungutan Suara
PT	Pengadilan Tinggi
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
SDM	Sumber Daya Manusia
SOP	Standard Operating Procedure
TPS	Tempat Pemungutan Suara
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## PENGUATAN BAWASLU

- UU No. 7/1953 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- UU No. 15/1969 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat
- UU No. 2/1980 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975
- UU No. 1/1985 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980
- UU No. 3/1999 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- UU No. 12/2003 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No. 23/2003 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 32/2004 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 22/2007 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
- UU No. 10/2008 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No. 42/2008 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 15/2011 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- UU No. 8/2012 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

# BAB 1

# PENDAHULUAN

## LATAR BELAKANG

Kajian ini hendak memetakan kembali keberadaan lembaga pengawas pemilu bernama Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu. Pemetaan kembali perlu dilakukan sehubungan berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 15/2011)<sup>1</sup> dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8/2012).<sup>2</sup> Kedua undang-undang tersebut sedikit banyak telah mengubah organisasi dan fungsi Bawaslu.

Pertama, UU No. 15/2011 memperkuat organisasi Bawaslu dengan mengubah Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi, yang berarti mengubah kelembagaan pengawas pemilu provinsi yang tadinya bersifat sementara atau *ad hoc*, menjadi permanen. Kedua, UU No. 8/2012 menambah wewenang Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa yang diselesaikannya bukan sekadar sengketa antarpeserta pemilu sebagaimana terjadi pada masa lalu, tetapi juga sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu.

---

1 UU No. 15/2011 diundangkan pada 16 Oktober 2011.

2 UU No. 8/2012 diundangkan pada 11 Mei 2012.

Sebelumnya, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010<sup>3</sup> telah menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri, sebagaimana KPU. Dengan putusan ini, secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU; Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu adalah lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, seperti diatur oleh Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945.

Kemandirian, penguatan organisasi dan penambahan wewenang Bawaslu tersebut telah memunculkan kembali harapan publik kepada Bawaslu atas kemampuannya dalam mencegah terjadinya pelanggaran hukum pemilu, menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, dan menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Sebelumnya, banyak pihak yang pesimistis atas masa depan lembaga pengawas pemilu, mengingat selama Pemilu 2009, Bawaslu selalu mengeluhkan soal ketergantungannya kepada KPU (dalam hal rekrutmen anggota) dan kelemahan organisasi, serta keterbatasan wewenang, sebagai biang atas rendahnya kinerja Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasan dan penegakan hukum pemilu.

Kini, setelah posisinya mandiri, organisasinya kuat, dan wewenangnya bertambah, dalih serupa tidak bisa dipakai lagi apabila kinerjanya nanti tetap buruk. Namun apabila kemudian Bawaslu kembali gagal memenuhi harapan publik, maka tuntutan agar lembaga tersebut dibubarkan

---

3 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 dibacakan pada 17 Maret 2010.

akan menguat kembali setelah Pemilu 2014.

Boleh dibilang, inilah kesempatan terakhir untuk membuktikan bahwa kehadiran Bawaslu memang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, mengingat setelah Pemilu 1999 kegunaan dan efektivitas kerja lembaga pengawas pemilu, selalu digugat dan dipertanyakan. Jika kini posisinya sudah mandiri, organisasi sudah diperkuat, wewenang sudah ditambah, lalu masih gagal menjalankan fungsi pengawasan dan penegakan hukum pemilu, lalu mengapa harus terus dipertahankan?

Bawaslu mau tidak mau harus meningkatkan kemampuannya dalam menjalankan fungsi pengawasan pemilu, penegakan hukum pemilu, dan penyelesai sengketa pemilu. Bawaslu harus memetakan kembali masalah-masalah hukum pemilu, dengan mempertimbangkan perubahan-perubahan pengaturan pemilu sebagaimana dirumuskan oleh UU No. 8/2012, maupun dengan melihat perkembangan dinamika politik di lingkungan pemilih, partai politik peserta pemilu, maupun penyelenggara pemilu. Kemampuan memetakan masalah-masalah hukum pemilu tersebut merupakan bahan dasar bagi Bawaslu untuk menyusun strategi pengawasan pemilu, penegakan hukum pemilu, dan penyelesai sengketa pemilu ke depan, khususnya dalam menghadapi Pemilu 2014.

## **TUJUAN DAN METODE**

Hasil kajian ini dimaksudkan sebagai masukan kepada Bawaslu dalam menghadapi masalah-masalah hukum

pemilu, setelah lembaga tersebut dimandirikan posisinya, diperkuat organisasinya, dan ditambah wewenangnya melalui UU No. 15/2011 dan UU No. 8/2012.

Oleh karena itu kajian ini bertujuan: pertama, menggambarkan perkembangan kelembagaan Bawaslu; kedua, menjelaskan kondisi normatif kekinian, khususnya menyangkut tugas dan wewenang Bawaslu sebagaimana diatur oleh undang-undang pemilu terbaru; ketiga, menjelaskan situasi obyektif atas berbagai potensi masalah hukum pemilu yang bisa muncul dalam penyelenggaraan Pemilu 2014, dan; keempat, merekomendasikan beberapa langkah strategis dan taktis yang bisa dilakukan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Untuk mencapai tujuan tersebut kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis-empiris, yakni melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait kewenangan Bawaslu. Hasil kajian dituliskan dengan menggunakan pendekatan deskriptif-analitis, yaitu dipaparkan secara apa adanya berdasarkan temuan baik dalam pengaturan maupun pelaksanaan peraturan itu. Pemaparan secara deskriptif akan dianalisis untuk merumuskan desain kelembagaan Bawaslu dan mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui serangkaian wawancara dan diskusi. Sedangkan data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan,

seperti UU No. 15/2011, UU No. 8/2012, Putusan MK No. 81/PUU-X/2011 dan beberapa peraturan pelaksana. Sedang bahan hukum sekunder terdiri atas: literatur tentang penyelenggara pemilu, jurnal, pemberitaan tentang penyelenggara pemilu, dan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu. Adapun pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, wawancara, dan *focus group discussion* atau diskusi terbatas.<sup>4</sup>

## **SISTEMATIKA PENULISAN**

Setelah **Bab 1 Pendahuluan** ini, akan disajikan **Bab 2 Lembaga Pengawas Pemilu**. Bab ini memaparkan kembali kelahiran lembaga pengawas pemilu dan perubahan-perubahan internal akibat tuntutan situasional yang terjadi sejak zaman Orde Baru hingga era reformasi. Peninjauan dinamika kelembagaan ini penting, sebab keberadaan lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, sehingga kelahiran dan perkembangannya semata-mata ditentukan oleh dinamika politik nasional.

**Bab 3 Posisi, Organisasi dan Fungsi** akan menjelaskan perubahan-perubahan kelembagaan terakhir yang terjadi pada Bawaslu menyusul Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010, dan diberlakukannya UU No. 15/2011 serta UU No. 8/2012. Ketiga ketentuan itu telah memandirikan posisi, memperkuat organisasi, dan menambah fungsi Bawaslu, sehingga menjelang Pemilu 2014, Bawaslu merupakan sosok yang berbeda dengan

---

<sup>4</sup> Rumusan lengkap hasil diskusi terbatas disertakan dalam lampiran.

lembaga pengawas pemilu sebelumnya.

**Bab 4 Pengawasan Pemilu** dan **Bab 5 Penyelesaian Sengketa Pemilu**, masing-masing akan mengeksplorasi penambahan fungsi pengawasan dan fungsi penyelesaian sengketa pemilu pada Bawaslu. Sebagaimana diatur oleh UU No. 15/2011 dan UU No. 8/2012, yang pertama akan membahas penambahan tugas dan wewenang pengawasan pemilu; sedang yang kedua akan membahas penambahan tugas dan wewenang penyelesaian sengketa pemilu. Dua bab ini akan menjawab pertanyaan penting kajian ini: sejauh mana Bawaslu bisa mengoptimalkan tugas dan wewenangnya (yang baru) dihadapkan pada situasi dan kondisi obyektif yang melingkupinya.

**Bab 6 Penutup** menyajikan kesimpulan hasil kajian ini, serta mencatat rekomendasi yang bisa digunakan oleh Bawaslu untuk mengoptimalkan posisi, organisasi, dan fungsinya dalam menghadapi Pemilu 2014 mendatang.

# BAB 2

# LEMBAGA PENGAWAS

# PEMILU

## KONTROVERSI PENGAWAS PEMILU

Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia. Di negara-negara yang berpengalaman menyelenggarakan pemilu demokratis, tidak ada lembaga pengawas. Standar internasional pemilu demokratis juga tidak mengharuskan pembentukan lembaga pengawas untuk menjamin ditaatinya semua peraturan pemilu.<sup>1</sup> Penyelenggaraan Pemilu 1955, yang merupakan pemilu pertama Indonesia yang benar-benar berlangsung secara jujur dan adil, tertib dan damai, juga tidak membentuk lembaga pengawas pemilu.<sup>2</sup>

Baik di negara-negara demokrasi, maupun Pemilu 1955, penyelenggaraan pemilu cukup diawasi oleh pemilih, peserta, dan pemantau. Apabila terjadi pelanggaran administrasi ditangani penyelenggara; apabila terjadi tindak pidana pemilu ditindak polisi dan jaksa lalu dibawa ke pengadilan. Selanjutnya, apabila terjadi sengketa antarpeserta pemilu diselesaikan oleh penyelenggara pemilu; apabila terjadi

---

1 International IDEA, *Electoral International Standard: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Election*, Stockholm: International IDEA, 2001. Lihat juga, Guy S. Godwin-Will, *Pemilu Jurdil dan Standar International (trj.)*, Jakarta: Pirac dan The Asia Foundation, 1999.

2 Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*, Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.

sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, diselesaikan oleh pengadilan.

Tentusaja hal itu berbeda dengan praktek penyelenggaraan pemilu di Indonesia kini, dimana pengawas pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima laporan pengaduan, menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, dan tindak pidana pemilu, serta menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, membicarakan pemilu di Indonesia yang diwarnai pelanggaran dan sengketa, tidak mungkin tanpa membicarakan lembaga pengawas pemilu.

Meskipun lembaga pengawas pemilu selalu melekat dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, namun dari satu pemilu ke pemilu berikutnya, keberadaan atau kinerja lembaga tersebut selalu dipertanyakan. Pada pemilu-pemilu Orde Baru, lembaga pengawas pemilu (waktu itu disebut Panwaslak Pemilu) dinilai tidak lebih dari sekadar lembaga stempel untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu bentukan pemerintah, yaitu Golongan Karya atau Golkar.

Pada masa transisi, yakni Pemilu 1999, lembaga pengawas pemilu dijuluki sebagai tukang pembuat rekomendasi, tukang memberi peringatan, tidak bergigi, pemulung data, dan *was-was melulu*. Sedangkan pada Pemilu 2004, keberadaan pengawas pemilu sekadar pelengkap penyelenggaraan pemilu, karena kasus-kasus yang ditanganinya ternyata tidak dituntaskan lembaga lain. Lembaga pengawas pemilu yang diperkuat organisasinya melalui pembentukan Bawaslu menjelang Pemilu 2009, sebagaimana diatur

dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No. 22/2007),<sup>3</sup> sama sekali tidak mengubah persepsi buruk itu. Kehadirannya nyata, dan semakin banyak menyedot banyak anggaran negara, tetapi kegunaannya dipertanyakan, efektivitas kerjanya diragukan.

Jika memang demikian, mengapa keberadaan lembaga pengawas pemilu terus dipertahankan, bahkan dalam UU No. 15/2011 lembaga itu kini dipermanenkan sampai pada tingkat provinsi melalui Bawaslu Provinsi? Bukankah sejarah telah membuktikan bahwa Pemilu 1955 bisa berlangsung *fair*, jujur dan adil meskipun tidak dibentuk lembaga pengawas pemilu? Bukankah banyak negara berhasil mempraktekkan pemilu demokratis tanpa sokongan lembaga pengawas pemilu?

Sepanjang penyelenggaraan pemilu pasca-Orde Baru, keberadaan lembaga pengawas pemilu selalu mengundang kontroversi. Setiap kali pembahasan rancangan undang-undang pemilu, baik menjelang Pemilu 1999, Pemilu 2004 maupun Pemilu 2009, selalu muncul usulan agar lembaga itu dibubarkan. Namun pada saat yang sama, muncul juga pendapat untuk mempertahankan dan memperkuatnya. Dengan dalih jika lembaga itu diperjelas posisinya, dilengkapi organisasinya dan ditambah wewenangnya, lembaga pengawas pemilu tersebut kinerjanya akan lebih baik.

Meskipun pendapat terakhir ini selalu menang, tetapi

---

3 UU No. 22/2007 diundangkan pada 19 April 2007.

usaha memperkuat lembaga pengawas pemilu itu tidak menunjukkan hasil sebagaimana diharapkan. Setiap kali pemilu berakhir, banyak pihak kecewa dengan kinerja lembaga pengawas pemilu. Perbaikan posisi, organisasi atau fungsi lembaga pengawas pemilu yang dilakukan setiap menjelang pemilu, ternyata tidak menghasilkan apa yang diharapkan. Oleh karena itu sangat penting untuk melihat evolusi kelembagaan pengawas pemilu dari pemilu ke pemilu, guna memperoleh gambaran komprehensif tentang posisi, organisasi, dan fungsi lembaga tersebut.

## **LEMBAGA BENTUKAN ORDE BARU<sup>4</sup>**

Kepanitiaan Pemilu 1971 berhasil memenangkan Golkar secara signifikan, sehingga pemerintah Orde Baru mempertahankan model kepanitiaan tersebut pada pemilu-pemilu berikutnya. Kepanitiaan pemilu itu terdiri dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU), Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Semua jajaran kepanitiaan, mulai dari LPU hingga PPS diisi oleh pejabat pemerintah sesuai dengan tingkatannya, sedangkan KPPS banyak diisi oleh PNS di tingkat desa/kelurahan, seperti guru dan petugas kesehatan.

Kebijakan monoloyalitas yang melarang PNS menjadi anggota partai politik tetapi dipersilakan masuk Golkar,

---

4 Penjelasan bagian ini diambil dari Didik Supriyanto dkk, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006

sangat membantu kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971 dan pemilu-pemilu berikutnya, karena keterlibatan PNS di jajaran kepanitiaan pemilu, memungkinkan mereka merekayasa hasil pemilu. Apalagi setelah partai-partai politik dipaksa bergabung ke Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).<sup>5</sup> Akan tetapi kemenangan Golkar yang didapatkan dari manipulasi hasil penghitungan suara oleh petugas pemilu tersebut, mengundang protes dari banyak kalangan: mahasiswa, cendekiawan, dan tokoh senior, juga partai politik.

Meski kondisinya terus terdesak, PPP dan PDI tetap melancarkan protes, baik pada saat penyelenggaraan maupun setelah hasil pemilu diumumkan. Protes-protes partai politik semakin keras pada saat terjadi pelanggaran dan kecurangan besar-besaran dalam Pemilu 1977. Ditopang oleh gerakan mahasiswa yang mulai muncul kembali di kampus-kampus, protes-protes partai politik tersebut mendapat respon dari pemerintah Orde Baru. Atas persetujuan DPR yang didominasi oleh Golkar dan ABRI, pemerintah memperbaiki undang-undang pemilu demi meningkatkan 'kualitas' pemilu berikutnya, yakni Pemilu 1982.

Memenuhi tuntutan PPP dan PDI, maka pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam

---

5 Perolehan Suara Pemilu 1971: Golkar (62,80%), partai-partai yang kemudian berfusi ke PPP (27,11%), partai-partai yang kemudian berfusi ke PDI (10,09%), dari 54.669.509 suara. Perolehan Suara Pemilu 1977: Golkar (62,11%), PPP (29,29%), PDI (8,60%) dari 63.998.344 suara. Perolehan Suara Pemilu 1982: Golkar (64,34%), PPP (27,78%), PDI (7,88%) dari 75.126.306 suara. Perolehan Suara Pemilu 1987: Golkar (73,16%), PPP (15,97%), PDI (10,89%) dari 85.869.816 suara. Perolehan Suara Pemilu 1992: Golkar (68,10%), PPP (17,00%), PDI (14,90%) dari 97.789.534 suara. Perolehan Suara Pemilu 1997: Golkar (74,51), PPP (22,43), PDI (3,06) dari 112.991.150 suara.

kepanitiaan pemilu. Pemerintah memperkenalkan badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu, di samping LPU dan jajarannya. Badan baru ini bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu), yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu. Rencana pelibatan partai dalam kepanitiaan pemilu dan pembentukan Panwaslak Pemilu tersebut diterima oleh DPR yang kemudian diformat ke dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 (UU No. 2/1980).<sup>6</sup>

Namun apabila dicermati lebih jauh, sesungguhnya posisi dan fungsi Panwaslak Pemilu dalam struktur kepanitiaan pemilu tidak jelas.<sup>7</sup> Di satu pihak, Panwaslak Pemilu bertugas untuk mengawasi pelaksanaan pemilu; tapi di lain pihak, Panwaslak Pemilu harus bertanggungjawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya, dalam hal ini Panwaslak Pemilu Pusat bertanggungjawab kepada Ketua PPI, Ketua Panwaslak Pemilu Daerah I bertanggungjawab kepada Ketua PPD I, Ketua Panwaslak Pemilu Daerah II bertanggungjawab kepada Ketua PPD II dan Panwaslak Pemilu Kecamatan bertanggungjawab kepada Ketua PPS. Ini artinya Panwaslak Pemilu adalah subordinat dari panitia pelaksana pemilu. Nah, bagaimana mungkin pengawasan

---

6 UU No. 2/1980 diundangkan pada 20 Maret 1980, sebagai dasar penyelenggaraan Pemilu 1982.

7 Perhatikan Pasal 1 (4b) UU No. 2/1980.

bisa efektif berjalan, jika pengawas berada dibawah pihak yang diawasi?

Ketentuan-ketentuan tentang Panwaslak Pemilu dalam UU No. 2/1980 juga tidak menjelaskan ruang lingkup fungsi pengawasan pemilu, tidak merinci tugas dan wewenang pengawas pemilu, tidak menjelaskan mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran, serta tidak mengatur pengisian anggota dan penentuan pimpinan Panwaslak Pemilu. Soal-soal seperti itu diserahkan sepenuhnya pengaturannya kepada Peraturan Pemerintah. Namun Peraturan Pemerintah pun tidak mengatur secara rinci, kecuali dalam soal pengisian anggota Panwaslak Pemilu dan penentuan pimpinannya.

Dalam Peraturan Pemerintah itu disebutkan bahwa Ketua Panwaslak Pemilu Pusat adalah Jaksa Agung dengan lima wakil ketua merangkap anggota, masing-masing adalah pejabat dari Departemen Dalam Negeri, ABRI, Golkar, PPP, dan PDI. Begitu seterusnya pada tingkat bawah: Panwaslak Pemilu Daerah I diketuai oleh Kepala Kejaksaan Tinggi yang didampingi lima wakil ketua masing-masing dari Pemda Tingkat I, Kodam/Korem, DPD I Golkar, DPD PPP dan DPD PDI; Panwaslak Pemilu Daerah II diketuai oleh Kepala Kejaksaan Negeri yang didampingi lima wakil ketua masing-masing dari Pemda Tingkat II, Kodim, DPD II Golkar, DPC PPP, dan DPC PDI; sedang Panwaslak Pemilu Kecamatan diketuai oleh pejabat kecamatan yang didampingi staf Koramil dan wakil-wakil dari Golkar, PPP, dan PDI.

Dengan susunan dan struktur organisasi seperti itu, maka keberadaan pengawas pemilu yang semula diniatkan

untuk mengontrol pelaksanaan pemilu agar kualitas pemilu lebih baik, tidak mungkin diwujudkan. Sebab, (sama dengan PPI, PPD I, PPD II, dan PPS) Panwaslak Pemilu Pusat, Panwaslak Pemilu Daerah I, Panwaslak Pemilu Daerah II, dan Panwaslak Pemilu Kecamatan, juga didominasi oleh aparat pemerintah yang tidak lain adalah para pendukung Golkar.<sup>8</sup>

Yang terjadi sebaliknya, fungsi pengawasan oleh Panwaslak Pemilu justru diselewengkan untuk kepentingan kemenangan Golkar, dengan dua langkah sekaligus: pertama, Panwaslak Pemilu melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan oleh Golkar; kedua, Panwaslak Pemilu melakukan diskriminasi dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu, karena hanya mengusut kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu non-Golkar.<sup>9</sup>

Sebagai bagian dari 'mesin' kemenangan Golkar, keberadaan Panwaslak Pemilu memang cukup efektif, setidaknya telah mampu meredam protes-protes ketidakpuasan PPP dan PDI atas kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang terjadi, karena kasus-kasusnya sudah 'ditangani' Panwaslak Pemilu. Secara substansial, penanganan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan pemilu memang tidak memuaskan PPP dan PDI. Akan tetapi secara prosedural Panwaslak Pemilu telah menjalankan tugasnya, sehingga semua pihak mau tidak mau

---

8 Syamsuddin Haris, 'Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan' dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

9 Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1955.

mesti menerima hasil kerja Panwaslak Pemilu.

Demikianlah, maka keberadaan Panwaslak Pemilu selalu dipertahankan dalam pemilu-pemilu Orde Baru karena dirasa cukup efektif untuk mengatur dan mengendalikan kemenangan Golkar. Meski demikian, jejak lembaga pemilu *ad hoc* yang dibentuk sejak Pemilu 1982 ini sebetulnya masih ‘misterius’, sebab sampai saat ini belum diketemukan laporan-laporan resmi yang mereka buat sebagaimana layaknya dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lain.<sup>10</sup>

## PENGAWAS PEMILU PASCA-ORDE BARU<sup>11</sup>

**Panwaslu 1999:** Meskipun Panwaslak Pemilu pada era Orde Baru merupakan bagian dari ‘mesin’ pemenangan Golkar, namun keberadaannya tetap dipertahankan pada Pemilu 1999. Sebab, tujuan pembentukan lembaga pengawas pemilu sebetulnya strategis: menjaga agar pemilu berlangsung luber dan jurdil. Hanya saja, pada zaman Orde Baru, tujuan itu diselewengkan untuk mendukung Golkar.

Oleh karena itu dengan mengubah organisasi, fungsi, dan mekanisme, lembaga pengawas pemilu tetap diaktifkan untuk Pemilu 1999. Lembaga yang diisi oleh orang-orang netral ini diharapkan mampu mengimbangi KPU yang diisi oleh wakil-wakil pemerintah dan orang-orang partai politik.

---

10 Panwas Pemilu Pusat untuk Pemilu 1999 yang berusaha menelusuri dokumentasi resmi laporan pengawasan pemilu tersebut di LPU/KPU dan di lembaga-lembaga lain yang mungkin menyimpannya, tak mendapatkan hasilnya. Lihat Laporan Pertanggungjawaban Panwas Pemilu Pusat, Pemilu 1999.

11 Penjelasan bagian ini diambil dari Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2007.

Namanya pun diubah menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum atau disingkat Panwaslu.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999) mengatur bahwa Panwaslu dibentuk di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Hubungan antara lembaga pengawas di berbagai tingkatan itu bersifat koordinatif dan informatif, bukan hierarkis dan subordinatif. Undang-undang juga mengatur, anggota Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi dan masyarakat. Susunan Panwaslu ditetapkan oleh Ketua MA untuk pusat, Ketua PT untuk provinsi, Ketua PN untuk kabupaten/kota dan kecamatan.

Tugas dan kewajiban Panwaslu adalah (1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (2) menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (3) menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum (PP No. 33/1999), memberikan kewenangan dan kewajiban kepada Panwaslu untuk melakukan pemeriksaan terhadap keabsahan alasan keberatan KPU, PPI, PPD I, PPD II membubuhkan tanda tangan pada Berita Acara Pemungutan Suara.

TABEL 2.1: PELANGGARAN PEMILU 1999 DAN PENANGANANNYA

JENNIS PELANGGARAN	DISELESIKAN PANITIA PENGAWAS	DILIMPAHKAN KE KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE PENGADILAN	JUMLAH
Administratif	1.394	3	1	1.398
Tata Cara	1.785	12		1.797
Pidana Pemilu	347	236	24	707
"Money Politic"	122	18		140
Netralitas Birokrasi/Pejabat	234	1	1	236
Jumlah	3.992	270	26	4.290

SUMBER: BUKU PERTANGGUNGJAWABAN PANITIA PENGAWAS PEMILU 1999 TINGKAT PUSAT, NOVEMBER 1999.

Seperti dilaporkan oleh Panwaslu Pusat, dalam Pemilu 1999 setidaknya terdapat 4.290 kasus pelanggaran, mulai dari pelanggaran administratif, pelanggaran tata cara, pelanggaran pidana, "*money politic*", dan netralitas birokrasi/pejabat pemerintah. Namun mereka hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilu; sedang kasus-kasus yang bersifat pidana pemilu, termasuk didalamnya "*money politic*" tidak bisa ditangani dengan baik. Sebagaimana tampak pada Tabel 2.1, dari 270 kasus yang dilimpahkan ke polisi, hanya 26 yang diproses sampai di pengadilan.

Dalam laporan pertanggungjawabannya, Panwaslu Pusat menyimpulkan bahwa lembaga tersebut tidak efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu. Panwas Pemilu 1999 hanyalah sekedar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum, atau bertindak sebagai mediator kalau diminta. Bahkan banyak pihak memberikan julukan

beragam tentang Panwas Pemilu, seperti tukang pembuat rekomendasi, tukang memberi peringatan, tidak bergigi, pemulung data, dan *was-was melulu*.

Setidaknya terdapat empat faktor yang menjadi sebab ketidakefektifan Panwas Pemilu 1999 dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu: pertama, tugas dan wewenang Panwaslu tidak memadai karena undang-undang tidak merumuskannya dengan tegas; kedua, sumber daya manusia (SDM) kurang siap karena para hakim tidak berpengalaman melakukan tugas operasional; ketiga, *software* dan *hardware* kurang memadai karena tidak adanya mekanisme dan prosedur penyelesaian kasus; keempat, terbatasnya akses informasi, sehingga pelapor tidak tahu persis perkembangan penanganan kasus yang dilaporkannya.

**Panwas Pemilu 2004:** Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 12/2003)<sup>12</sup> dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003),<sup>13</sup> menegaskan, “untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.”

Panitia Pengawas (Panwas) Pemilu dibentuk KPU;

---

12 UU No. 12/2003 diundangkan pada 11 Maret 2003, sebagai dasar penyelenggaraan pemilu legislatif pada Pemilu 2004.

13 UU No. 23/2003 diundangkan pada 31 Juli 2003, sebagai dasar penyelenggaraan pemilu presiden pada Pemilu 2004.

Panwas Pemilu Provinsi dibentuk Panwas Pemilu; Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panwas Pemilu Provinsi; dan Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota. Panwas Pemilu bertanggungjawab kepada KPU; sedang Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten /Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan bertanggungjawab kepada Panwas Pemilu yang membentuknya.

Tugas dan wewenang pengawas pemilu menurut UU No. 12/2003, yaitu: (1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; (3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (4) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Uraian tugas dan hubungan kerja antarpengawas pemilu diatur oleh Panwas Pemilu. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia pengawas di berbagai tingkatan dibantu oleh sekretariat, yang tata kerjanya diatur KPU.

Susunan organisasi Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, dan dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota serta para anggota. UU No. 12/2003 mengatur: anggota Panwas Pemilu sebanyak-banyaknya 9 orang; Panwas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 orang, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 orang; dan Panwas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 orang. Para anggota panitia pengawas itu berasal dari

unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers.

UU No. 12/2003 memiliki beberapa kemajuan jika dibandingkan dengan UU No. 3/1999 dalam mengatur pengawas pemilu. Pertama, pengaturan tugas dan wewenang pengawas pemilu lebih tegas dan lebih memadai untuk menjalankan fungsi pengawasan pemilu. Kedua, selain mensyaratkan orang-orang nonpartisan untuk bisa menjadi anggota pengawas, panitia pengawas pemilu juga menempatkan unsur kepolisian dan kejaksaan. Keterlibatan kedua unsur itu dimaksudkan agar penanganan pelanggaran pidana pemilu bisa diatasi secara lebih efektif. Sebagian besar kasus pelanggaran Pemilu 1999 tidak bisa ditindaklanjuti, karena tiadanya kesamaan persepsi dan standar pelaporan antarpengawas pemilu selaku aparat pertamanya yang menangani pelanggaran pemilu, dengan kepolisian dan kejaksaan yang bertugas memproses penanganan hukumnya.

Ketiga, untuk mengatasi kesulitan pengawas pemilu dalam melakukan klarifikasi dan verifikasi atas laporan dan indikasi-indikasi terjadinya pelanggaran, UU No. 12/2003 memberi ruang khusus kepada pengawas pemilu untuk mengakses informasi di lingkungan penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang terkait. Sayangnya ketentuan itu tidak disertai sanksi kepada pihak-pihak yang menutup akses informasi kepada pengawas, sehingga ketentuan ini tidak efektif di lapangan.

Keempat, pengawas pemilu mempunyai independensi dalam menjalankan fungsi pengawasan. Oleh karena itu Panwas Pemilu diberi kuasa untuk menentukan sendiri detail

prosedur pengawasan serta mengangkat struktur jajaran pengawasan dari provinsi sampai kecamatan. Adanya ketentuan itu memungkinkan terjadinya standarisasi kerja pengawasan serta kontrol terhadap kinerja pengawasan dari atas sampai ke bawah. Semua ketentuan tentang lembaga pengawas pemilu dan pengawasan pemilu dalam UU No. 12/2003 diadopsi seluruhnya oleh UU No. 23/2003.

Dalam setiap tahapan Panwas Pemilu berusaha mengawasi setiap proses yang terjadi, sehingga apabila menemukan hal-hal yang ganjil dalam pengaturan, persiapan, pelaksanaan maupun penetapan hasil-hasil pemilu, Panwas Pemilu dan jajarannya segera mengingatkan kepada KPU/KPUD, baik lewat surat resmi maupun lewat media massa. Catatan-catatan hasil pengawasan per tahapan itu juga terjadi dalam pemilu presiden. Hanya saja karena pemilu presiden lebih sederhana daripada pemilu legislatif, maka catatan-catatan hasil pengawasan Panwas Pemilu dan jajarannya juga tidak sebanyak dan sekompleks pemilu legislatif.

Sebagian hasil penilaian pengawas pemilu itu, mendapat respon positif dari KPU/KPUD sehingga terjadi koreksi terhadap peraturan teknis yang keliru, maupun perubahan-perubahan kebijakan atas proses persiapan dan pelaksanaan yang tidak sesuai dengan prosedur dan standar maupun jadwal yang telah ditetapkan. Namun sebagian yang lain penilaian pengawas itu diabaikan oleh KPU/KPUD: pertama, KPU/KPUD menganggap apa yang disampaikan pengawas pemilu bukanlah sesuatu yang substantif; kedua, KPU/KPUD tidak sempat merespon karena terdesak waktu; ketiga, KPU/KPUD punya pendirian lain yang memang beda

dengan pengawas pemilu.

Dalam banyak hal masih bisa dipahami jika sebagian hasil penilaian Panwas Pemilu dan jajarannya atas penyelenggaraan setiap tahapan pemilu diabaikan oleh KPU/KPUD, karena masing-masing pihak punya argumen hukum yang kuat. Tetapi tidak demikian halnya dengan penanganan pelanggaran administrasi yang rekomendasinya telah diserahkan oleh Panwas Pemilu kepada KPU/KPUD. Akibatnya, masyarakat menjuluki pengawas pemilu sebagai lembaga yang tidak bergigi, karena tidak mampu menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran administrasi yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu, tanpa mau mengerti bahwa wewenang untuk memberikan sanksi atas terjadinya pelanggaran itu ada di tangan KPU/KPUD.

TABEL 2.2: PELANGGARAN DAN SENGKETA PEMILU 2004 SERTA PENANGANANNYA

JENIS PERKARA	DITERIMA PANWAS PEMILU	DITERUSKAN				DITANGANI KPU	DIPUTUS PN	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
		KE KPU	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN					
PEMILU LEGISLATIF 2004										
Administrasi	8.946	8.013				2.822				
Pidana	3.153		2.413	1.253	1.065		1.022			
Sengketa	644							380	33	61
PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN 2004										
Administrasi	1.296	1.158				2.59				
Pidana	274		187	94	82		79			
Sengketa	43							33	6	2
JUMLAH	14.656	9.171	2.600	1.347	1.147	3.081	1.101	413	39	63

SUMBER: LAPORAN PANWAS PEMILU 2004

Sebagaimana tampak pada Tabel 2.2, Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 mencatat, dari 8.013 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke KPU/KPUD, hanya 2.822 kasus yang diselesaikan. Sedang Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004 menunjukkan, dari 1.158 kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan ke KPU/KPUD, hanya 259 yang diselesaikan. Mungkin kasus yang telah diselesaikan lebih banyak dari angka itu, hanya karena tidak ada mekanisme dan prosedur baku untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, maka pengawas pemilu pun tidak tahu secara pasti berapa sesungguhnya kasus yang benar-benar telah diselesaikan.

Bagaimana dengan penanganan kasus pelanggaran pidana yang oleh pengawas pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian, lalu dilimpahkan ke kejaksaan dan disidangkan di pengadilan? Dari data-data yang dikumpulkan dari provinsi, Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Legislatif 2004 ini terdapat 1.022 vonis, sedang dalam Pemilu Presiden 2004 terdapat 79 vonis. Ini pencapaian yang luar biasa, mengingat pada Pemilu 1999 hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran pemilu.

Meskipun demikian, dari sisi pengawas pemilu, tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu belum memuaskan. Pada Pemilu Legislatif 2004, pengawas pemilu meneruskan 2.413 kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah tersebut yang diserahkan ke kejaksaan 1.253 kasus, dan dari kejaksaan dilimpahkan ke pengadilan sebanyak 1065 kasus. Sementara pada Pemilu Presiden

2004, pengawas pemilu meneruskan 187 kasus ke penyidik kepolisian, lalu 94 kasus diserahkan ke kejaksaan, dan kejaksaan melimpahkan 82 kasus ke pengadilan.

**PanwasPilkada2005+:** Pengaturan lembaga pengawas pemilu kepala daerah (pilkada) diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004).<sup>14</sup> Namun pengaturan dalam undang-undang ini sesungguhnya lebih banyak mengadopsi dari UU No. 13/2003 yang disesuaikan dengan konteks penyelenggaraan pilkada. Misalnya, karena Panwas Pemilu (pusat) tidak ada, maka pembentukan Panwas Pilkada dilakukan oleh DPRD. Sedangkan susunan keanggotaan, organisasi, serta tugas dan wewenang sama dengan pengawas pemilu legislatif.

Meskipun kompilasi hasil kerja pengawasan pilkada dari Panwas Pilkada di berbagai daerah belum tersedia, namun pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden terulang lagi dalam Pilkada 2005-2008, bahkan dalam pelanggaran dalam pilkada jauh lebih masif. Pertama, persaingan antarpasangan calon ternyata tidak menghasilkan kontrol yang ketat antarpasangan calon, justru sebaliknya melahirkan duplikasi-duplikasi pelanggaran. Kedua, dibandingkan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden, pilkada miskin pemantau, yang mana hal ini menyebabkan kasus-kasus pelanggaran tidak terungkap ke permukaan, sehingga seakan-akan memang tidak terjadi pelanggaran.

Salah satu bentuk pelanggaran yang paling marak adalah

---

14 UU No. 32/2004 diundangkan pada 15 Oktober 2004, sebagai dasar penyelenggaraan pilkada yang diselenggarakan sejak 2005 sesuai dengan jadwal masing-masing daerah.

politik uang yang dalam bahasa undang-undang dirumuskan, “menjanjikan dan/atau memberikan uang dan atau/barang”. Praktik politik uang ini antara lain ditandai oleh jual beli berkas pencalonan kepala daerah, pembelian suara pemilih, dan manipulasi hasil penghitungan suara oleh KPUD dan jajarannya. Namun tidak mudah bagi Panwas Pilkada untuk membongkar praktik politik uang. Selain harus didukung oleh barang bukti, juga harus diperkuat oleh saksi-saksi. Apalagi undang-undang pilkada menentukan, hanya kasus politik uang yang dilakukan sendiri oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye yang bisa menggugurkan pencalonan.

Penanganan pelanggaran-pelanggaran pilkada yang buruk secara akumulatif akhirnya tidak hanya menyebabkan kepala daerah terpilih dipertanyakan keabsahannya, dan sebagian digugat ke MK, tetapi juga bisa mengundang kekerasan dari pihak-pihak yang tidak puas. Kekerasan massa terhadap anggota dan kantor-kantor Panwas Pilkada dan KPUD, terjadi di beberapa daerah, seperti di Pakpak Barat, Cilegon, Depok, Sukoharjo, Kapuas Hulu, Gowa, Seram Bagian Timur, dan lain-lain, sesungguhnya bersumber dari tidak jalannya penegakkan hukum pilkada sejak proses pilkada dimulai.

**Bawaslu 2009:** Kompleksitas pengaturan lembaga penyelenggara pemilu disatu pihak, dan banyaknya masalah pemilu yang bersumber pada ketidakprofesionalan penyelenggara pemilu dilain pihak, telah mendorong DPR menyusun Rancangan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Jika disahkan, RUU itu akan mengatur lembaga penyelenggara pemilu terdiri atas: pertama, KPU dan

jajarannya yang berfungsi menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu; pengawas pemilu yang berfungsi mengawasi pelaksanaan pemilu.

Pembahasan RUU oleh DPR sempat diwarnai perdebatan alot. Di satu pihak, terdapat fraksi yang minta agar fungsi pengawasan pemilu diserahkan kepada peserta pemilu, pemilih dan pemantau, sehingga tidak perlu lagi lembaga pengawas pemilu. Jika pun dipertahankan, hanya berlaku sampai Pemilu 2009. Sebab jika lembaga pengawas dipertahankan, mereka akan tetap ‘tidak bergigi’ karena fitrahnya memang hanya membantu penyelenggara pemilu dalam mengawasi pelaksanaan pemilu.

Di lain pihak, terdapat fraksi yang menganggap bahwa pengawas pemilu ‘tidak bergigi’ tersebut lebih disebabkan lemahnya posisi lembaga pengawas pemilu dan kurang memadainya organisasinya. Apalagi UU No. 12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 32/2004 tidak memberikan tugas dan wewenang lembaga pengawas untuk mengontrol perilaku jajaran KPU/KPUD dan petugas-petugas pemilu dibawahnya, kecuali mereka terlibat dalam pelanggaran-pelanggaran peraturan pemilu. Padahal pada wilayah inilah fungsi pengawasan itu akan efektif karena bersentuhan langsung dengan kinerja anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan dibawahnya.

Oleh karena itu, DPR mengusulkan agar pengawas pemilu diperkuat agar mampu memberikan kontrol efektif terhadap penyelenggara pemilu. Selanjutnya lembaga pengawas pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan). Inilah dua poin penting yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor

22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22/2007), setelah RUU-nya disahkan DPR dan Pemerintah. Dalam hal ini kedudukan Bawaslu tidak lagi sebagai subordinat KPU, tetapi disejajarkan dengan KPU meskipun rekrutmen anggotanya masih melibatkan KPU.

Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan terdiri dari ketua merangkap anggota dan para anggota. Ketua bertanggungjawab atas seluruh kegiatan organisasi keluar, sementara para anggota memiliki tanggungjawab atas kegiatan-kegiatan tertentu yang ditentukan dalam rapat pleno. Jumlah anggota Bawaslu 5 orang, Panwaslu Provinsi 3 orang, Panwaslu Kabupaten/Kota 3 orang, dan Panwaslu Kecamatan 3 orang, dan seorang Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa/kelurahan, dan seorang Pengawas Pemilu Luar Negeri di setiap kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

Sebelumnya, secara definitif undang-undang menyebutkan bahwa unsur pengawas pemilu itu terdiri dari perguruan tinggi, pers, tokoh masyarakat, kepolisian, dan kejaksaan. Namun UU No. 22/2007 mengeluarkan unsur kepolisian dan kejaksaan dari keanggotaan pengawas pemilu. Ini jelas langkah mundur, sebab keterlibatan polisi dan jaksa ternyata cukup efektif dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, khususnya pelanggaran pidana pemilu. Masuknya unsur kepolisian dan kejaksaan dalam pengawas pemilu pada Pemilu 2004, sebetulnya merupakan buah evaluasi atas mandulnya pengawasan pemilu pada Pemilu 1999.

UU No. 22/2007 memperluas tugas dan wewenang Bawaslu. Selain mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemi-

lu, menangani pelanggaran pemilu, kini Bawaslu berwenang merekomendasikan pemberhentian jajaran KPU yang diduga melakukan pelanggaran undang-undang pemilu dan kode etik. Meskipun rincian tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam UU No. 22/2007 hampir empat kali lipat dari yang disebutkan undang-undang sebelumnya, namun sesungguhnya tidak ada perluasan tugas dan wewenang berarti. Perluasan tugas wewenang hanya menyangkut tiga hal: (1) mengawasi pelaksanaan rekomendasi pengenaan sanksi buat anggota KPU/KPUD dan petugas pemilu, (2) mengawasi pelaksanaan sosialisasi, dan (3) melaksanakan tugas lain yang diperintahkan undang-undang.

Untuk pemilu nasional, Bawaslu membentuk Panwaslu Provinsi dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Lalu secara berjenjang Panwaslu Provinsi membentuk Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kabupaten/Kota membentuk Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Kecamatan menunjuk Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa/kelurahan. Setelah pemilu nasional selesai, pengawas pemilu di daerah tersebut dibubarkan. Selanjutnya apabila akan digelar pilkada gubernur, Bawaslu akan membentuk kembali Panwaslu Provinsi yang selanjutnya akan membentuk pengawas pemilu di bawahnya. Sedang apabila akan digelar pilkada bupati/walikota, Bawaslu akan membentuk Panwaslu Kabupaten/Kota yang selanjutnya akan membentuk pengawas pemilu di bawahnya.

Dengan mekanisme pembentukannya seperti itu, maka hubungan antar organisasi pengawas tersebut bersifat hierarkis. Artinya, organisasi pengawas di tingkat bawah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada organisasi

pengawas di atasnya. Hubungan yang hierarkis ini akan mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pengawasan dari atas ke bawah. Lagi pula karena peraturan pemilu itu bersifat nasional, maka organisasi pengawasan yang bersifat hierarkis akan lebih efektif.

Untuk memaksimalkan fungsi pengawasan pada saat pemungutan dan penghitungan suara di TPS dan PPS, UU No. 22/2007 memperpanjang organisasi pengawas pemilu hingga ke desa/kelurahan dengan mengangkat Pengawas Pemilu Lapangan. Namun kalau dipelajari, pembentukan Pengawas Pemilu Lapangan sebetulnya tidak banyak gunanya. Sebab, UU No. 22/2007 telah menghapus tugas dan wewenang PPS untuk menghitung dan merekap suara dari TPS-TPS, sehingga hasil penghitungan suara dari TPS langsung bergerak ke PPK. Padahal pemungutan dan penghitungan suara di TPS selama ini berlangsung baik dan tidak diwarnai banyak pelanggaran dan kecurangan.

Secara administrasi negara, lembaga ad-hoc seperti pengawas pemilu pada Pemilu 2004, tidak dimungkinkan untuk memiliki suatu administrasi dan keuangan tersendiri, sebab tugasnya dibatasi waktu. Itulah sebabnya soal administrasi dan keuangannya, pengawas pemilu saat itu harus mencantol ke lembaga yang bersifat tetap dan memiliki kompetensi, dalam hal ini KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu. Tujuan pencantolan itu adalah agar penggunaan dana dan fasilitas negara mudah dipertanggungjawabkan. Pada titik inilah hubungan antara pengawas pemilu dengan KPU/KPUD sempat menimbulkan ketegangan karena, di satu pihak KPU/KPUD merasa terbebani, di lain pihak

pengawas pemilu merasa tergantung kepada pihak lain. Namun masalah itu, kini tidak terulang kembali ketika UU No. 22/2007 menetapkan Bawaslu sebagai lembaga permanen bersama sekretariatnya.

Sekretariat Bawaslu dipimpin oleh Kepala Sekretariat Bawaslu yang merupakan jabatan struktural eselon II di lingkungan pegawai negeri sipil. Bawaslu mengajukan 3 calon Kepala Sekretariat Bawaslu kepada Menteri Dalam Negeri, selanjutnya Menteri Dalam Negeri memilih dan menetapkan salah satunya. Meskipun Kepala Sekretariat Bawaslu itu diangkat oleh Menteri Dalam Negeri, namun dia bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu. Sejalan dengan yang di pusat, Sekretariat Panwaslu di provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan juga dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Mereka yang berasal dari pegawai negeri sipil itu memang diangkat dan diberhentikan oleh gubernur/bupati/walikota/camat, namun dalam keseharian bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada Panwaslu.

Mengenai pendanaan, Sekretariat Bawaslu dibiayai oleh APBN. Untuk kepentingan pemilu legislatif dan pemilu presiden, biaya operasional Panwaslu dibebankan kepada APBN, sedang untuk kepentingan pemilu kepala daerah, biaya operasional dibebankan kepada APBD. Menjadi tugas Kepala Sekretariat Bawaslu untuk mengkoordinasikan anggaran belanja Bawaslu, Panwaslu, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Bagaimana kinerja Bawaslu dan jajarannya yang posisinya sudah diperkuat, organisasinya diperbesar dan fungsinya yang sudah ditambah? Laporan Pengawasan Pemilu 2009

yang disusun Bawaslu menunjukkan, dalam pemilu legislatif Bawaslu menerima 21.350 laporan pelanggaran, yang terdiri dari 15.341 laporan pelanggaran administrasi dan 6.019 laporan pelanggaran pidana.<sup>15</sup>

Setelah melakukan pengkajian terhadap laporan pelanggaran administrasi, Bawaslu mencatat 10.094 kasus mengandung pelanggaran administrasi. Laporan jenis ini diteruskan ke KPU, dan KPU menindaklanjuti 7.583 laporan, sisanya diabaikan. Selanjutnya Bawaslu mencatat 1.646 kasus yang benar-benar mengandung pelanggaran pidana yang kemudian diteruskan ke kepolisian. Ternyata polisi hanya meneruskan 405 kasus ke kejaksaan, dan hanya 260 kasus yang dilimpahkan kejaksaan ke pengadilan. Akhirnya PN menjatuhkan 248 vonis dan PT menjatuhkan 62 vonis.

TABEL 2.3: PELANGGARAN ADMINISTRASI DAN PIDANA PEMILU LEGISLATIF 2009

JENIS PERKARA	DITERIMA PANWAS PEMILU	DITERUSKAN				DITANGANI KPU	DIPUTUS PN	DIPUTUS PT
		KPU	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN			
Administrasi	15.341	10.094				7.583		
Pidana	6.019		1.646	405	260		248	62
Jumlah	21.360							

SUMBER: LAPORAN BAWASLU 2009

## UU No. 22/2007 mengamanatkan kepada Bawaslu

<sup>15</sup> Sampai riset ini ditulis dalam bentuk buku, periset belum mendapatkan dokumen Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2009 yang disusun oleh Bawaslu, sehingga di sini hanya disampaikan data laporan pengawasan pemilu legislatif.

untuk mengawasi pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, baik anggota KPU maupun staf sekretariat. Lembaga pengawas itu berwenang merekomendasikan pembentukan Dewan Kehormatan kepada KPU untuk memeriksa kasus pelanggaran kode etik, dan mengawasi pelaksanaan sanksi yang dijatuhkan Dewan Kehormatan. Atas laporan dan usulan Bawaslu, KPU sempat membentuk Dewan Kehormatan yang kemudian menjatuhkan sanksi pemecatan kepada beberapa anggota KPU Provinsi. Namun rekomendasi pembentukan Dewan Kehormatan untuk memeriksa kasus dugaan pelanggaran kode etik oleh anggota KPU, tidak pernah ditindaklanjuti.

Tugas dan wewenang mengawasi pelanggaran kode etik sebetulnya sangat strategis, mengingat dari pemilu ke pemilu banyak penyelenggara, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota yang terdeteksi melakukan pelanggaran kode etik. Namun Bawaslu tidak mendokumentasikan dengan baik kasus-kasus yang ditanganinya, sehingga sampai kini tidak diketahui seberapa banyak anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota beserta staf sekretarinya terindikasi melakukan pelanggaran kode etik, dan bagaimana penyelesaiannya.<sup>16</sup>

---

16 Dari Sekretariat Bawaslu, penulis buku ini hanya mendapatkan catatan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu sepanjang 2011. Catatan serupa sepanjang 2007-2010 tidak didapatkan, padahal pada masa itu Bawaslu yang dibentuk oleh UU No. 22/2007 aktif bekerja mengawasi penyelenggaraan Pemilu 2009 dan Pilkada 2010.

**TABEL 2.4: PERKEMBANGAN POSISI, ORGANISASI, DAN FUNGSI LEMBAGA PENGAWAS PEMILU**

PEMILU	POSISI	ORGANISASI	FUNGSI
Pemilu Orde Baru	<p>Lembaga pengawas pemilu adalah subordinat dari kepanitiaan pemilu, dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslak Pemilu dibentuk dan bertanggungjawab kepada PPI;</li> <li>• Panwaslak Pemilu Provinsi dibentuk dan bertanggungjawab kepada PPD I;</li> <li>• Panwaslak Pemilu Kabupaten/Kotamadya dibentuk dan bertanggungjawab kepada PPD II;</li> <li>• Panwaslak Kecamatan dibentuk dan bertanggungjawab kepada PPS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslak dipimpin oleh pejabat kejaksaan, dengan anggota pejabat muspika dan wakil partai peserta pemilu pada masing-masing tingkatan.</li> <li>• Hubungan Panwaslak Pusat, Panwaslak Provinsi, Panwaslak Kabupaten/ Kotamadya, dan Panwaslak Kecamatan bersifat koordinatif, karena masing-masing bertanggung jawab kepada panitia pemilihan sesuai tingkatannya.</li> <li>• Sekretariat Panwaslak mencantol pada kantor kejaksaan sesuai tingkatan.</li> </ul>	<p>Tugas dan wewenang Panwaslak adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu;</li> <li>(2) melakukan pengawasan terhadap pendaftaran pemilih dan penyampaian surat pemberitahuan/ panggilan.</li> </ol>
Pemilu 1999	<p>Lembaga pengawas pemilu bersifat mandiri dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu Pusat dibentuk dan bertanggungjawab kepada Ketua MA;</li> <li>• Panwaslu Provinsi dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua PT;</li> <li>• Panwaslu Kabupaten/ Kotamadya dan Panwaslu Kecamatan dibentuk dan bertanggungjawab kepada Ketua PN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu dipimpin oleh hakim di lingkungan peradilan dengan anggota dari unsur nonpartisan, seperti akademisi, tokoh LSM dan tokoh organisai masyarakat.</li> <li>• Hubungan Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kotamadya dan Panwaslu Kecamatan, bersifat koordinatif, karena masing-masing harus bertanggungjawab kepada ketua lembaga peradilan sesuai tingkatannya.</li> <li>• Sekretariat Panwaslu mencantol pada kantor lembaga peradilan sesuai tingkatan.</li> </ul>	<p>Tugas dan wewenang Panwaslu adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(2) menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(3) menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.</li> </ol>

**PENGUATAN BAWASLU**

PEMILU	POSISI	ORGANISASI	FUNGSI
Pemilu 2004	<p>Lembaga pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu, dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwas Pemilu dibentuk dan bertanggungjawab kepada KPU;</li> <li>• Panwas Pemilu Provinsi dibentuk dan bertanggungjawab kepada Panwas Pemilu;</li> <li>• Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk dan bertanggungjawab kepada Panwas Pemilu Provinsi;</li> <li>• Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk dan bertanggungjawab kepada Panwas Pemilu Kabupaten/Kota.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwas Pemilu dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk dari anggota; sedang anggota Panwas Pemilu terdiri dari unsur tokoh masyarakat, perguruan tinggi, pers, kepolisian dan kejaksaan.</li> <li>• Hubungan Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/ Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan bersifat hirarkis.</li> <li>• Sekretariat Panwas pemilu mencantol pada kantor KPU sesuai tingkatan</li> </ul>	<p>Tugas dan wewenang Panwas Pemilu adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;</li> <li>(3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(4) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang.</li> </ol>
Pilkada 2005+	<p>Lembaga pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu, dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwas Pilkada Provinsi dibentuk dan bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi;</li> <li>• Panwas Pilkada Kabupaten/Kota dibentuk dan bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota; seterusnya masing-masing membentuk panwas dibawahnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwas Pilkada dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih oleh anggota; sedang anggota panwas pilkada terdiri dari unsur tokoh masyarakat, perguruan tinggi, pers, kepolisian dan kejaksaan.</li> <li>• Hubungan Panwas Pilkada Provinsi atau Panwas Pilkada Kabupaten/Kota dengan panwas pilkada di bawahnya bersifat hirarkis.</li> <li>• Sekretariat Pawas Pilkada mencantol pada kantor pemerintah daerah</li> </ul>	<p>Tugas dan wewenang Panwas Pilkada adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;</li> <li>(3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(4) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang.</li> </ol>

PEMILU	POSISI	ORGANISASI	FUNGSI
Pemilu 2009	<p>Lembaga pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu dan berdiri setara dengan KPU, dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu dibentuk DPR atas usulan KPU;</li> <li>• Panwaslu Provinsi dibentuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu;</li> <li>• Panwaslu Kabupaten/ Kota dibentuk dan bertanggung jawab kepada Panwaslu Provinsi;</li> <li>• Panwaslu Kecamatan dibentuk dan bertanggungjawab kepada Panwaslu Kabupaten/Kota;</li> <li>• Pengawas Pemilu Lapangan dibentuk dan bertanggung jawab kepada Panwaslu Kecamatan;</li> <li>• Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih oleh anggota; sedangkan anggota terdiri dari unsur-unsur nonpartisan yang memiliki pengetahuan dan keterampilan tentang pengawasan pemilu.</li> <li>• Hubungan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota, Panwaslu Kecamatan dan Petugas Pengawas Lapangan, bersifat hierarkis.</li> </ul>	<p>Tugas dan wewenang Bawaslu adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;</li> <li>(3) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang;</li> <li>(4) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(5) memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan atau peneanaan sanksi administratif terhadap jajaran KPU atas pelanggaran yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(6) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi peneanaan sanksi kepada jajaran KPU; (7) melaksanakan tugas lain yang diperintahkan undang-undang.</li> </ol>
Panwas Pilkada 2010+	<p>Lembaga pengawas pemilu adalah bagian penyelenggara pemilu dan bersifat mandiri, dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwas Pilkada Provinsi dibentuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu;</li> <li>• Panwas Pilkada Kabupaten/Kota dibentuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwas Pilkada dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih oleh anggota; sedang anggota panwas pilkada terdiri dari unsur tokoh masyarakat, perguruan tinggi, pers, kepolisian dan kejaksaan.</li> <li>• Hubungan Panwas Pilkada Provinsi atau Panwas Pilkada Kabupaten/Kota dengan panwas pilkada di bawahnya bersifat hirarkis.</li> </ul>	<p>Tugas dan wewenang Panwas Pilkada adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;</li> <li>(3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;</li> <li>(4) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang.</li> </ol>

SUMBER: DIOLAH DARI UU NO. 2/1980, UU NO. 3/1999, UU NO. 12/2003, UU NO. 23/2003, UU NO. 32/2004, DAN UU NO. 22/2007.

## PENGUATAN BAWASLU

# BAB 3

## POSISI, ORGANISASI, DAN FUNGSI

### PERUBAHAN PENGATURAN

Pemilu 2009 barangkali akan dikenal sebagai pemilu paling buruk pasca-Orde Baru. Pemilu kali ini tidak hanya menghilangkan hak pilih jutaan warga negara, tetapi juga mengundang banyak gugatan di Mahkamah Konstitusi atau MK akibat kesalahan penghitungan suara oleh petugas pemilu. Kesemrawutan Pemilu 2009 disebabkan oleh dua hal: pertama, rendahnya kapasitas penyelenggara, dan kedua, terlambatnya undang-undang pemilu legislatif disahkan. Namun jika dibandingkan dengan Pemilu 2004, keterlambatan undang-undang sesungguhnya tidak jauh beda, sehingga faktor kapasitas penyelenggara pemilu menjadi lebih menentukan.

Sesungguhnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22/2007) sudah memperketat persyaratan dan memagari proses rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota guna mendapatkan anggota yang independen, nonpartisan, berintegritas dan kompeten.<sup>1</sup> Namun berbagai kekuatan politik tetap berusaha menyelundupkan orang-orangnya ke dalam lembaga penyelenggara tersebut. Kemenangan fenomenal

---

<sup>1</sup> Pasal 11 UU No. 22/2007.

Partai Demokrat dalam pemilu legislatif dan terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden SBY dan Boediono dalam satu putaran, di satu pihak, dan; kunjungan Ketua KPU Abdul Hafiz Anshary di TPS tempat SBY memilih dan masuknya anggota KPU Andi Nurpati ke Partai Demokrat, di lain pihak; seakan membenarkan spekulasi bahwa KPU didesain untuk memenangkan peserta pemilu tertentu.

Jika dirunut ke belakang spekulasi tersebut memang masuk akal, mengingat proses seleksi anggota KPU untuk Pemilu 2009 penuh kontroversi. Pertama, meskipun terdiri dari para profesor doktor, namun tidak ada satu pun anggota tim seleksi anggota KPU bentukan Presiden SBY yang memiliki latar belakang kepemiluan. Jangankan memiliki pengalaman mengurus pemilu, memiliki pengetahuan pemilu pun tidak.<sup>2</sup> Tentu tidak ada yang dilanggar oleh Presiden SBY ketika menunjuk mereka untuk menjadi anggota tim seleksi, sebab UU No. 22/2007 memang tidak mengharuskan anggota tim seleksi memiliki pengetahuan atau pengalaman kepemiluan.<sup>3</sup> Namun nalar awam mempertanyakan: bagaimana bisa memilih anggota KPU yang tepat jika tim seleksi tidak memahami urusan pemilu?

Kedua, metode seleksi yang dilakukan tim seleksi KPU mengundang pertanyaan banyak kalangan, mengingat metode itu tidak hanya belum teruji dan belum diverifikasi

---

2 Susunan Tim Seleksi KPU adalah Ketua: Prof Dr M Ridwan Nasir, MA (Guru Besar IAIN Sunan Ampel, Surabaya); Sekretaris: Merga Anggita, Dr. Purnaman Natakusumah, MPA (Pakar Ilmu Administrasi Negara); Anggota: Prof. Dr. Djalaluddin (Guru Besar IAIN Raden Fatah Palembang), Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, MBA (Guru Besar Ekonomi Universitas Cendrawasih), dan Prof. Dr. Sarlito Wirawan (Guru Besar Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, Jakarta).

3 Pasal 12 UU No. 22/2007.

oleh pihak-pihak yang kompeten, tetapi juga tidak lazim diterapkan untuk menyeleksi calon pejabat publik. Materi tes psikologi yang disusun Prof. Sarlito Wirawan untuk menguji nasionalisme dan integritas calon, tidak ubahnya dengan materi tes psikologi untuk merekrut karyawan pabrik. Tes kepemimpinan dan keterampilan mengurus pemilu yang dilakukan dengan jalan “melepas” calon ke pasar dan jalan raya, juga menyentak akal sehat publik.

Yang membuat tercengang banyak orang adalah tidak lolosnya orang-orang yang selama ini dikenal reputasinya dalam mengurus pemilu, seperti Ramlan Surbakti (Wakil Ketua KPU Pemilu 2004), Valina Singka Subekti (Anggota KPU Pemilu 2004), Progo Nurjaman (Sekjen KPU Pemilu 1999), dan Hadar Gumay (Direktur Eksekutif Cetro). Jika orang-orang yang sudah jelas rekam jejaknya dalam mengurus pemilu tidak lolos seleksi, lalu tim seleksi mau mencari orang macam apa? Tidak heran apabila muncul anggapan bahwa metode seleksi yang dilakukan oleh Prof. Sarlito Wirawan dkk, hanyalah bertujuan untuk menyingkirkan orang-orang tertentu, sekaligus untuk memasukkan orang-orang lain yang gampang dikendalikan.

Ketiga, meskipun hasil seleksi anggota KPU dipertanyakan dan digugat banyak pihak, namun Presiden SBY tidak bersedia melakukan seleksi ulang dengan cara membentuk tim seleksi yang kompeten. Wakil Presiden Jusuf Kalla dan pimpinan DPR berusaha meyakinkan Presiden mengingat kemungkinan buruk jika pemilu diurus oleh orang-orang bermasalah dan tidak kompeten, namun Presiden tetap pada pendiriannya untuk meneruskan hasil seleksi ke

DPR. Presiden memang punya dalih, undang-undang tidak membuka ruang melakukan seleksi ulang. Jika Presiden memahami soal ini, mengapa dia memilih orang-orang yang tidak kompeten sebagai anggota tim seleksi KPU?

Apapun yang terjadi di balik kontroversi proses dan hasil rekrutmen KPU, para pengamat dan pemantau pemilu kemudian mendapati, mereka yang menjadi anggota KPU Pemilu 2009 memiliki latar belakang organisasi masyarakat berbasis keagamaan, dalam hal ini Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah. Dominasi unsur kedua ormas itu tampak juga dalam hasil rekrutmen anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Tidak heran jika KPU Pemilu 2009 disebut sebagai “KPU ormas” sebagai cara mudah untuk membandingkan dengan “KPU akademisi” yang menyelenggarakan Pemilu 2004 dan “KPU partai” yang menyelenggarakan Pemilu 1999.

Tentu saja pengaruh “KPU ormas” berimbas pada Bawaslu, karena rekrutmen anggota Bawaslu dan jajarannya melibatkan KPU dan jajarannya. Dalam hal ini DPR memilih calon anggota Bawaslu yang dihasilkan oleh tim seleksi bentukan KPU,<sup>4</sup> Bawaslu memilih calon anggota Panwaslu provinsi yang diusulkan oleh KPU provinsi,<sup>5</sup> dan Panwaslu provinsi memilih calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota yang diusulkan oleh KPU kabupaten/kota.<sup>6</sup> “KPU ormas” secara langsung atau tidak langsung juga menghasilkan “Bawaslu ormas”. Oleh karenanya, jika “KPU ormas”

---

4 Pasal 87 UU No. 22/2007.

5 Pasal 93 UU No. 22/2007.

6 Pasal 94 UU No. 22/2007.

dianggap gagal menyelenggarakan Pemilu 2009, “Bawaslu ormas” pun ikut menanggung akibatnya, karena meraka bagian dari penyelenggara pemilu.

Amburadulnya Pemilu 2009 yang bersumber dari rusaknya kemandirian, rendahnya integritas dan buruknya profesionalisme penyelenggara Pemilu 2009 itulah yang mendorong DPR untuk merevisi UU No. 22/2007. Mereka melihat banyak lubang dan kekurangan dalam undang-undang itu, sehingga agar kejadian Pemilu 2009 tidak terulang maka UU No. 22/2007 harus direvisi.<sup>7</sup>DPR pun berinisiatif menyusun Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU No. 22/2007.

Semula target revisi undang-undang yang baru berusia tiga tahun tersebut adalah memasukkan ketentuan baru agar DPR dan atau Presiden bisa memberhentikan anggota KPU yang dianggap paling bertanggungjawab atas amburadulnya penyelenggara pemilu. Hal ini sejalan dengan rekomendasi yang dihasilkan oleh Panitia Khusus Penyelidikan Daftar Pemilih Tetap Pemilu Presiden 2009 DPR.<sup>8</sup> Namun target revisi melebar kemana-mana setelah muncul keinginan DPR untuk memasukkan kembali orang-orang partai dalam lembaga penyelenggara pemilu.

DPR jugapunyadalihlegalkonstitusional untuk mengubah lebih banyak pasal-pasal UU No. 22/2007 karena Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 telah mendekonstruksi posisi lembaga penyelenggara pemilu: pertama, penyelenggara

---

7 Lihat Naskah Akademis RUU Perubahan atas UU No. 22/2007.

8 Lihat Laporan Panitia Khusus Penyelidikan Daftar Pemilih Tetap Pemilu Presiden 2009 DPR.

pemilu tidak hanya KPU dan Bawaslu, tetapi juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP); kedua, posisi ketiga lembaga penyelenggara tersebut setara dan mandiri, sehingga; ketiga, proses rekrutmen masing-masing anggota ketiga badan tersebut harus diatur kembali demi menjaga kemandiriannya.

Demikianlah, target revisi UU No. 22/2007 untuk memecat anggota KPU akhirnya meluas sehingga UU No. 22/2007 tidak cukup hanya direvisi, tetapi diganti dengan undang-undang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 15/2011). Akan tetapi, tidak lama kemudian, melalui Putusan MK No. 81/PUU-XV/2011,<sup>9</sup> MK membatalkan ketentuan yang membolehkan orang-orang partai politik menjadi anggota penyelenggara pemilu, sehingga anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP harus tetap diisi oleh orang-orang nonpartisan.

Dua produk hukum itulah yang memandirikan posisi dan memperkuat organisasi Bawaslu, sementara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 8/2012) menambah fungsi menyelesaikan sengketa pemilu, atau dengan kata lain Bawaslu berperan sebagai adjudikator pemilu.

## **JAMINAN KEMANDIRIAN**

Banyaknya masalah Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+, yang terkait langsung dengan posisi dan fungsi KPU dan

---

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 dibacakan pada 4 Januari 2012.

KPU daerah, mendorong beberapa pihak mengusulkan pembentukan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang komisi pemilihan umum atau penyelenggara pemilu.<sup>10</sup> Apalagi UUD 1945, selain menyatakan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri,” sebagaimana tersebut pada Pasal 22E Ayat (5); juga menyebutkan bahwa, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang,” seperti tertera pada ayat (6) pasal yang sama.

Saat itu, KPU mengajukan draf Rancangan Undang-Undang Komisi Pemilihan Umum yang materi pokoknya diambil dari Bab IV Penyelenggara Pemilihan Umum UU No. 12/2003. Dalam perkembangannya DPR berinisiatif menyusun RUU Penyelenggara Pemilu. Setelah melalui perdebatan panjang, DPR menyimpulkan bahwa penyelenggara pemilu itu tidak hanya KPU, tetapi juga lembaga pengawas pemilu. Apalagi Pasal 22E Ayat (5) tidak menyebut Komisi Pemilihan Umum dengan K besar sebagaimana Komisi Yudisial dalam Pasal dalam Pasal 24A dan 24B UUD 1945, tetapi “suatu komisi pemilihan umum” dengan k kecil. Artinya, frasa itu bukan menunjuk (nama) lembaga, tetapi suatu sistem atau suatu tatanan penyelenggara pemilu.

Konstruksi hukum yang dikembangkan oleh DPR adalah KPU merupakan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, KPU tidak hanya berfungsi melaksanakan pemilu, tetapi

---

10 Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem 2007.

juga mengatur, menjadwalkan, merencanakan, menyiapkan, dan mengawasi pelaksanaannya agar pemilu berhasil. Karena penyelenggara mempunyai tanggungjawab atas semua kegiatan dan hasil pemilu, maka fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal yang telah ditetapkan. Fungsi pengawasan pemilu ini mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu.

Hanya saja, karena DPR belum percaya bahwa penyelenggara pemilu mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri yang tidak lain adalah lembaga pengawas pemilu. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal. Dalam konteks inilah maka DPR memasukkan pengaturan pengawas pemilu ke dalam RUU Penyelenggara Pemilu. Konstruksi ini disetujui pemerintah yang disahkan melalui UU No. 22/2007.

Dalam konstruksi yang demikian, UU No. 22/2007 menempatkan lembaga pengawas pemilu sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, sehingga konsekuensinya lembaga pengawas pemilu harus tetap menginduk kepada KPU. Oleh karena itu sangat logis apabila proses rekrutmen anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, calon-calonnya diajukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan

KPU Kabupaten/Kota.<sup>11</sup>

Disitulah kontradiksi terjadi. Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota diminta mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, yang tidak lain adalah induknya sendiri. Apa mungkin pengawasan akan efektif? Masalah yang muncul sejak pembentukan Panwaslak Pemilu oleh rezim Orde Baru pada Pemilu 1982, hingga diberlakukannya UU No. 22/2007, tetap tidak terpecahkan.

Dalam penyelenggaraan Pemilu 2009, Bawaslu mulai menghadapi masalah dalam merekrut anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, karena KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak segera mengirimkan calon-calon anggota pengawas pemilu. Namun atas koordinasi Bawaslu dengan KPU hal itu bisa segera diatasi. Namun situasinya berubah, ketika penyelenggaraan Pilkada 2010+, di mana banyak KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak mengirimkan calon anggota pengawas pilkada kepada Bawaslu. Masalah bertambah rumit karena banyak anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota yang sudah ditetapkan oleh Bawaslu, ternyata ditolak oleh KPU.<sup>12</sup>

Pada titik inilah, Bawaslu merasa fungsi pengawasan tidak akan berjalan. Mereka lantas mengajukan gugatan ke MK untuk memotong ketergantungan lembaga pengawas pemilu kepada KPU daerah dalam soal rekrutmen anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pertama, keterlambatan

---

11 Lihat kembali Pasal 87, 93, dan 94 UU No. 22/2007.

12 NurHidayat Sardini, "Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia", Jakarta: Fajar Media Press, 2011, hlm. 92

atau ketidakseriusan KPU daerah dalam mengirimkan calon-calon pengawas, jelas menghambat pembentukan lembaga pengawas. Kedua, pengajuan calon-calon yang tidak kompeten oleh KPU daerah, jelas akan berdampak pada kinerja pengawasan. Menurut Bawaslu, efektifitas pengawasan akan terjadi apabila lembaga pengawas diisi oleh orang-orang yang mandiri dan kompeten. Kemandirian dan kompetensi itu hanya akan terjadi apabila lembaga pengawas pemilu memiliki kebebasan untuk merekrut sendiri anggotanya.<sup>13</sup>

Meskipun demikian, Bawaslu tidak mempersoalkan pasal rekrutmen anggota Bawaslu, sebagaimana diatur oleh UU No. 22/2007. Di situ disebutkan bahwa calon anggota Bawaslu dipilih oleh tim seleksi yang dibentuk oleh KPU. KPU-lah yang mengirimkan daftar calon ke DPR, sehingga DPR tinggal memilihnya. Ketentuan ini tidak digugat ke MK, sehingga Bawaslu sesungguhnya tetap setuju dengan konstruksi bahwa pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu, sehingga pengawas pemilu harus tetap menginduk ke KPU. Pengindukan cukup dilakukan di tingkat pusat (Bawaslu ke KPU, sebagaimana pada Pemilu 2004 Panwas Pemilu ke KPU), sedang Bawaslu ke jajaran bawah tetap hierarkis. Hierarkisme itu akan bermutu apabila rekrutmen anggota pengawas pemilu di daerah dilakukan sendiri oleh Bawaslu.

Melalui Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010, MK mengabulkan permohonan Bawaslu, sehingga pasal-pasal

---

13 Lihat Permohonan Pengujian Pasal 93, 94, 111, dan 112 UU No. 22/2007 oleh Bawaslu.

yang mengatur ketergantungan Bawaslu kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam merekrut anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota, dinyatakan inkonstitusional dan tidak berlaku. Artinya, Bawaslu kini bisa merekrut sendiri anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Sementara karena pasal yang menyangkut rekrutmen anggota Bawaslu tidak digugat, maka MK tetap membiarkan berlakunya ketentuan bahwa calon anggota Bawaslu dipilih oleh tim seleksi yang dibentuk oleh KPU.

Meskipun demikian dalam pertimbangan hukumnya, MK menegaskan perlunya kemandirian lembaga pengawas pemilu. Berbeda dengan pembuat UU No. 22/2007 yang mengonstruksikan pengawas sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, sehingga Bawaslu sebagai pengawas harus tetap menginduk kepada KPU, MK mengonstruksikan bahwa KPU dan Bawaslu sama-sama sebagai penyelenggara pemilu, yang masing-masing punya fungsi berbeda: yang satu sebagai penyelenggara dan yang lain sebagai pengawas penyelenggaraan. Oleh karena itu posisi kedua lembaga itu harus sejajar dan memenuhi ketentuan konstitusi: nasional, tetap, dan mandiri.

MK menafsirkan Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri,” sebagai berikut:

Klausula “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat

nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Jadi, menurut MK, KPU dan Bawaslu posisinya sama, yakni sebagai penyelenggara pemilu, yang masing-masing mempunyai fungsi berbeda. Oleh karena itu, masing-masing harus berdiri sendiri, sejajar, dan saling mandiri. Semua ketentuan yang menggantungkan satu dengan yang lain, harus dihilangkan. Inilah dasar legal konstitusional sehingga UU No. 22/2007 yang menempatkan KPU sebagai induk Bawaslu juga harus dihapus.

Dengan kata lain, meskipun pasal-pasal rekrutmen Bawaslu tidak diutak-atik oleh MK (karena Bawaslu tidak menggugatnya), namun para pembuat undang-undang yang hendak merevisi atau mengganti UU No. 22/2007 harus merevisi atau mengganti pasal-pasal tersebut. Inilah jaminan kemandirian Bawaslu dan jajarannya yang dituangkan dalam UU No. 15/2001.

Tentang kemandirian penyelenggara pemilu, UU No. 15/2011, menyatakan:

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penyelenggara Pemilu memiliki tugas menyelenggarakan Pemilu dengan kelembagaan yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas Penyelenggara Pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas, dan kewenangannya masing-masing.

Untuk menegaskan kesejajaran posisi KPU dan Bawaslu, dan kemandirian masing-masing, UU No. 15/2011 mengubah pola rekrutmen anggota kedua lembaga itu. Jika sebelumnya Presiden membentuk tim seleksi calon anggota KPU, dan KPU membentuk tim seleksi calon anggota Bawaslu, maka undang-undang baru ini memerintahkan presiden membentuk tim seleksi calon anggota KPU dan Bawaslu.<sup>14</sup>

Jadi, proses seleksi calon anggota KPU dan Bawaslu dilakukan secara berbarengan oleh satu tim seleksi yang sama. Hasil tim seleksi akan dilaporkan presiden ke DPR, dan DPR akan memilih nama-nama yang dianggapnya pantas jadi anggota KPU dan Bawaslu. Selanjutnya KPU

---

<sup>14</sup> Pasal 12 dan 86 UU No. 15/2011.

dan Bawaslu masing-masing merekrut sendiri anggota KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi, KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi merekrut anggota KPU Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

## **PENGUATAN ORGANISASI**

Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tidak hanya berdampak terhadap jaminan kemandirian Bawaslu dan jajarannya, tetapi juga berpengaruh terhadap penguatan organisasi pengawas pemilu. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kesulitan Bawaslu dalam merekrut calon anggota Panwas Pilkada 2010+ menjadi dasar gugatan ke MK atas pasal-pasal rekrutmen anggota Panwas Pilkada dalam UU No. 22/2007. Masalah kesulitan rekrutmen Panwas Pilkada ini jugalah yang dijadikan dalih oleh Bawaslu untuk menyakinkan DPR dan pemerintah agar mempermanenkan lembaga pengawas pemilu provinsi menjadi Bawaslu Provinsi melalui undang-undang baru.

Bawaslu kesulitan mempraktikkan model rekrutmen anggota Panwas Pilkada sebagaimana diatur dalam UU No. 22/2007. Memang, pada tahap awal kesulitan itu terjadi, karena Bawaslu harus bergantung pada kesediaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam menyodorkan calon-calon anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Namun setelah MK memutuskan kebergantungan itu Bawaslu menghadapi problem yang tidak kalah serius.

Waktu anggota Bawaslu habis bahkan tidak mencukupi sekadar untuk merekrut anggota Panwas Pilkada. Rekrutmen

Panwas pilkada provinsi, mungkin masih bisa dijangkau; selain karena jumlahnya hanya 33 provinsi, jadwalnya juga relatif menyebar pada tahun berbeda. Tidak demikian halnya dengan rekrutmen Panwas Pilkada Kabupaten/Kota. Sudah jumlahnya banyak, jadwalnya bisa bersamaan. Padahal menurut Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010, Bawaslu harus merekrut sendiri anggota Panwaslu Kabupaten/Kota. Bawaslu memang dipersilakan membentuk tim seleksi guna mendapatkan calon-calon anggota Panwas pilkada. Namun hasil tim seleksi tetap diverifikasi kembali sebelum Bawaslu memilih calon-calon yang tersedia.

Jika soal rekrutmen Panwas pilkada saja, Bawaslu mengalami banyak kesulitan, bisa dibayangkan kesulitan lembaga ini dalam memimpin Panwas pilkada, khususnya Panwas pilkada kabupaten/kota. Rentang organisasi dari nasional langsung ke kabupaten/kota (tanpa melewati provinsi), jelas menimbulkan kesulitan manajemen pengawasan. Pengarahan, koordinasi, pengendalian, dan kontrol organisasi tidak berjalan efektif sehingga fungsi pengawasan pilkada tidak bisa dimaksimalkan.

Fakta inilah yang disampaikan Bawaslu kepada Pansus RUU Perubahan atas UU No. 22/2007, sehingga mereka berhasil meyakinkan pembuat undang-undang untuk mempermanenkan Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi. Menurut Bawaslu, adanya Bawaslu Provinsi, tidak hanya menjamin kesinambungan kerja pengawasan, tetapi juga memudahkan pengendalian organisasi pengawas pemilu, khususnya dalam mengurus pilkada yang jadwalnya memang berserakan. Bawaslu menjamin Bawaslu provinsi

akan meningkatkan efektivitas kerja pengawasan pemilu. Itulah sebabnya UU No. 15/2011 menaikkan status Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi.

Jika ditilik lagi ke belakang, pendirian Bawaslu Provinsi merupakan bentuk penguatan organisasi lembaga pengawas pemilu ketiga, sejak lembaga pengawas pemilu lahir pada Pemilu 1982. Pertama, melalui UU No. 22/2007 lembaga *ad hoc* Panwas Pemilu diubah menjadi lembaga pengawas permanen bernama Bawaslu. Kedua, melalui UU No. 22/2007 juga, lembaga pengawas pemilu diperluas jaringan kerjanya hingga ke tingkat desa/kelurahan dengan adanya petugas pengawas pemilu lapangan. Ketiga, melalui UU No. 15/2011, Panwaslu provinsi dikembangkan menjadi Bawaslu Provinsi.

Sebagaimana tampak pada Tabel 3.1, jika organisasi penyelenggara/pelaksana pemilu diperbandingkan dengan organisasi pengawas pemilu, pascadisahkannya UU No. 15/2011, perbedaannya tinggal dua: pertama, organisasi Panwaslu Kabupaten/Kota tidak permanen sebagaimana KPU Kabupaten/Kota; kedua, pada tingkat TPS belum terdapat petugas pengawas, sebagaimana KPPS. Bawaslu sebetulnya usul agar mereka punya kaki tangan sampai tingkat TPS, namun usulan itu tidak diakomodasi dalam UU No. 15/2011. Meskipun demikian, jika dibandingkan sejak kelahirannya pada Pemilu 1982, penguatan organisasi pengawas pemilu ini sudah beberapa kali lipat.

Penguatan organisasi pengawas pemilu juga ditandai oleh pembesaran sekretariat. Sekretariat Bawaslu yang sebelumnya dipimpin oleh Sekretaris Bawaslu (pejabat

eselon 2), kini berkembang menjadi Sekretaris Jenderal Bawaslu yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal Bawaslu (birokrat eselon 1). Pembesaran sekretariat ini juga terjadi di Bawaslu Provinsi yang sekretariatnya dipimpin oleh Sekretaris Bawaslu Provinsi (birokrat eselon 2). Sekretaris Jenderal Bawaslu bertanggungjawab kepada Ketua Bawaslu, yang diangkat Presiden atas usulan Bawaslu.<sup>15</sup>

Dengan pembesaran organisasi ini, Bawaslu kini bisa menambah staf sekretariatnya secara leluasa. Sekretariat Jenderal bisa menambah pegawainya, baik yang diambil dari institusi pemerintah lain (biasanya dari Kemendagri), maupun merekrut sendiri pegawai baru. Yang lebih penting lagi, dengan dipimpin oleh seorang sekretariat jenderal, Sekretariat Jenderal Bawaslu kini bisa menyusun, merancang, mengajukan dan mencairkan anggaran sendiri. Sebelumnya dalam soal keuangan, Bawaslu menggantungkan nasibnya pada Kemendagri, yang ikut membantu mengajukan dan mencairkan anggaran.

Masalahnya adalah, apakah penguatan organisasi ini mampu meningkatkan efektifitas pengawasan? Apabila organisasi telah diperkuat, tetapi tugas dan wewenang tidak bertambah, apakah penguatan itu menjamin peningkatan kinerja lembaga? Bagian berikut akan membahas tentang tugas dan wewenang pengawas pemilu.

---

15 Pasal 106 dan 107 UU No. 15/2011.

TABEL 3.1: ORGANISASI PENYELENGGARA/PELAKSANA DAN PENGAWAS PEMILU

	PENYELENGGARA/PELAKSANA	PENGAWAS
Nasional	KPU	Bawaslu
Provinsi	KPU Provinsi	Bawaslu Provinsi
Kabupaten/kota	KPU Kabupaten/Kota	Panwaslu Kabupaten/Kota
Kecamatan	PPK	Panwaslu Kecamatan
Desa/kelurahan	PPS	Petugas Pengawas Lapangan
TPS	KPPS	

## PENAMBAHAN FUNGSI

Masalah pokok lembaga pengawas pemilu adalah pada fungsinya yang terbatas, atau tugas dan wewenangnya yang terbatas. Sebagaimana tampak pada Tabel 2.1, fungsi lembaga pengawas pemilu sejak Pemilu 1982 Orde Baru hingga Pemilu 2004, tidak banyak berubah, yakni: (1) mengawasi tahapan pelaksanaan pemilu; (2) menerima laporan pelanggaran; (3) meneruskan laporan pelanggaran ke instansi berwenang, dalam hal ini ke penyelenggara pemilu bila terjadi pelanggaran administrasi, dan ke kepolisian bila terjadi tindak pidana pemilu; serta (4) menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.

Fungsi pertama tak ubah fungsi pemantauan sebagaimana dijalankan lembaga pemantau pemilu, karena di sini lembaga pengawas pemilu hanya mengeluarkan pernyataan tentang ada tidaknya masalah dalam pelaksanaan tahapan pemilu. Fungsi kedua dan ketiga, memposisikan lembaga pengawas pemilu sebagai kantor pos, karena disini mereka hanya mengantarkan hasil kajian tentang adanya pelanggaran ke

KPU atau kepolisian. Sedang fungsi keempat, dalam praktek Pemilu 2004 sesungguhnya tidak ada perkara sengketa. Jika pun terdapat sengketa antara partai politik peserta pemilu atau calon anggota legislatif dengan penyelenggara pemilu, maka keputusan lembaga pengawas tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Fungsi yang demikian menyebabkan lembaga pengawas dianggap sekadar sebagai lembaga pelengkap pemilu saja. Oleh karena itu banyak pihak mengusulkan agar lembaga ini dibubarkan saja, selanjutnya fungsi pengawasan biar dilaksanakan masyarakat, sedang fungsi penegakan hukum langsung dilaksanakan KPU dan kepolisian. Namun DPR dan pemerintah punya pandangan lain. Mereka percaya jika lembaga pengawas pemilu diperkuat organisasinya dan ditambah fungsinya, maka lembaga ini akan efektif menegakkan peraturan pemilu. Pandangan inilah yang dituangkan dalam UU No. 22/2007.

Selain mengubah Panwas Pemilu menjadi Bawaslu, undang-undang tersebut juga memperluas fungsi lembaga pengawas pemilu. Undang-undang ini tidak hanya memberi mandat Bawaslu dan jajarannya untuk mengawasi tahapan pelaksanaan dan memproses kasus-kasus pelanggaran, tetapi juga mengawasi perilaku penyelenggara pemilu dan merekomendasikan pemecatan terhadap mereka yang dinilai melanggar kode etik penyelenggara.<sup>16</sup> Ini adalah fungsi strategis mengingat dalam Pemilu 2004 sesungguhnya banyak penyelenggara teridentifikasi

---

16 Pasal 74 ayat (2) UU No. 22/2007.

melakukan pelanggaran kode etik, tetapi tidak bisa ditindak karena KPU cenderung menutup mata.

Dalam praktek pengawasan Pemilu 2009, fungsi baru tersebut ternyata tidak berjalan maksimal. Sebab, Bawaslu tidak bisa menindak langsung anggota dan staf sekretariat KPU yang mereka nilai telah melanggar kode etik. Menurut UU No. 22/2007, sanksi terhadap pelaku pelanggaran kode etik dijatuhkan oleh Dewan Kehormatan yang dibentuk KPU. Terhadap beberapa anggota KPU provinsi dan kabupaten/kota yang dilaporkan Bawaslu melanggar kode etik, KPU mau membentuk Dewan Kehormatan. Namun ketika anggota KPU sendiri yang dilaporkan Bawaslu, KPU tidak bersedia membentuk Dewan Kehormatan. Akibatnya proses penanganan kasus-kasus pelanggaran kode etik berhenti, Bawaslu pun tidak bisa berbuat banyak.<sup>17</sup> Inilah yang melatarbelakangi kenapa UU No. 15/2011 mempermanenkan Dewan Kehormatan, meskipun disadari tidak setiap saat terjadi pelanggaran kode etik.<sup>18</sup>

Sekali lagi, sebelum UU No. 15/2011 disahkan, terjadi kontroversi dikalangan masyarakat peduli pemilu dan pembuat undang-undang. Kontroversi itu berujung pada pilihan: membubarkan lembaga pengawas pemilu, atau mempertahankannya dengan memperluas fungsi. Sebab jika lembaga pengawas itu tetap dipertahankan tanpa diikuti oleh perluasan fungsi, maka mereka hanya menjadi lembaga penghisap anggaran negara sementara hasil kerja

---

17 Lihat NurHidayat Sardini, "Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia", Jakarta: Fajar Media Press, 2011.

18 Pasal 109 ayat (1) UU No. 15/2011.

pengawasan tidak berarti apa-apa.

Semula muncul usulan agar lembaga pengawas diberikan tugas dan wewenang memberikan sanksi administrasi terhadap pelaku-pelaku pelanggaran. Namun usulan ini segera ditarik mengingat implikasi politik besar. Para pembuat undang-undang khawatir, Bawaslu justru akan menjadi lembaga *superbody* karena atas penilaiannya sendiri mereka bisa memberi sanksi membatalkan kepesertaan pemilu atau pencalonan, atau bahkan hasil penetapan calon terpilih. Tugas dan wewenang memberi sanksi administrasi ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan posisi di antara lembaga penyelenggara pemilu. Sebab, jika Bawaslu bisa memberi sanksi administrasi, misalnya membatalkan kepesertaan pemilu partai politik tertentu, maka hal itu berarti mengoreksi keputusan KPU yang sebelumnya telah menetapkan partai politik tersebut sebagai peserta pemilu.

Meskipun usulan penambahan tugas wewenang menjatuhkan sanksi itu kandas, namun pembuat undang-undang menghadapi situasi pelik: disatu pihak, Bawaslu sudah telanjur dipermanenkan sampai tingkat provinsi sehingga mau tidak mau fungsinya juga harus ditambah, sebab jika tidak maka lembaga ini hanya menjadi penghisap anggaran negara saja; dilain pihak, pada saat perumusan penambahan tugas wewenang tersebut masih jadi perdebatan, sesungguhnya waktu pembahasan undang-undang sudah hampir habis, sehingga mau tidak mau undang-undang harus segera disahkan agar penyelenggara pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri.

Yang terjadi kemudian, para pembuat undang-undang berkomitmen untuk memperluas fungsi Bawaslu dan jajarannya melalui undang-undang pemilu lain. Selanjutnya, undang-undang penyelenggara pemilu disahkan (yang kemudian menjadi UU No. 15/2011), sedang perluasan tugas dan wewenang Bawaslu dan jajarannya akan diatur dalam undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pemilu kepala daerah. Sejauh mana undang-undang pemilu legislatif telah memperluas tugas wewenang lembaga pengawas pemilu, akan dibahas pada dua bab berikutnya.

# BAB 4

## PENGAWASAN PEMILU

### PERUBAHAN NOMENKLATUR

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22/2007) mengatur tugas dan wewenang Bawaslu sedemikian banyak, sehingga undang-undang tersebut seakan-akan menambah tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu. Padahal apa yang dirumuskan UU No. 22/2007 sebetulnya hanya memerinci tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu yang disebut dalam undang-undang sebelumnya. Jika undang-undang sebelumnya menyatakan bahwa tugas dan wewenang pengawas pemilu adalah mengawasi tahapan pelaksanaan pemilu, maka UU No. 22/2007 memerinci tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu yang harus diawasi lembaga pengawas pemilu. Dengan demikian, sesungguhnya substansi tugas dan wewenang sama, namun rinciannya berbeda dan bertambah banyak.

Berbeda dengan UU No. 22/2007 yang memerinci tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu yang harus diawasi lembaga pengawas pemilu, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 15/2011) menciptakan nomenklatur baru dalam bidang pengawasan pemilu atau penegakan hukum pemilu. Menurut undang-undang ini, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelang-

garan untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.<sup>1</sup> Istilah “pencegahan” dan “penindakan” merupakan nomenklatur baru yang dirumuskan UU No. 15/2011. Tetapi nomenklatur baru tersebut tidak punya dampak baru terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu. “Pencegahan” dan “penindakan” hanya berhenti pada nomenklatur saja, karena undang-undang ini tidak mengubah sama sekali pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu.

UU No. 15/2011 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan pencegahan dan penindakan, juga tidak memerinci secara langsung jenis dan bentuk pencegahan dan penindakan yang harus dilakukan lembaga pengawas pemilu. Sebagaimana undang-undang sebelumnya, undang-undang ini hanya menunjukkan obyek atau ruang lingkup pengawasan. Dari obyek pengawasan itu, Bawaslu dan jajarannya diharapkan mengetahui apa yang harus dilakukan dalam rangka pencegahan dan penindakan, berdasarkan praktek pengawasan pemilu selama ini.

Pengertian pencegahan mengandaikan adanya upaya yang harus dilakukan agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam konsep penegakan hukum, pencegahan berarti melakukan upaya-upaya agar tidak terjadi pelanggaran hukum. Dengan demikian, dalam penegakan hukum pemilu atau pengawasan pemilu, pencegahan berarti melakukan upaya-upaya agar tidak terjadi pelanggaran hukum pemilu. Karena UU No. 15/2011 tidak menjelaskan dan tidak memerinci upaya-upaya apa yang harus dilakukan

---

1 Pasal 73 Ayat (2) UUD 1945.

untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum pemilu, maka Bawaslu harus merumuskan jenis dan bentuk pencegahan yang harus dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya agar tidak terjadi pelanggaran pemilu.

Pengertian penindakan mengandaikan adanya langkah nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum agar yang bersangkutan mendapat perlakuan yang setimpal atas pelanggaran yang dilakukannya. Dalam konsep penegakan hukum pidana, penindakan itu meliputi menetapkan seseorang sebagai tersangka untuk diproses hukum, mendudukkan seseorang sebagai terdakwa untuk disidang pengadilan, dan menjatuhkan vonis terpidana untuk mendapatkan hukuman. Sementara dalam konsep penegakan hukum administrasi, penindakan itu meliputi menetapkan seseorang/lembaga sebagai terlapor, mendudukkan seseorang/lembaga sebagai tergugat, dan menyatakan seseorang/lembaga sebagai melanggar peraturan.

Disinilah nomenklatur penindakan menimbulkan masalah, sebab dalam konsep penegakan hukum pemilu, lembaga pengawas pemilu sesungguhnya tidak melakukan langkah nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum. Tugas dan wewenang lembaga pengawas sebatas memberi rekomendasi kepada intitusi lain yang berwenang. Apabila lembaga pengawas pemilu menemukan pelanggaran pidana, maka kasusnya diserahkan ke kepolisian, dan kepolisianlah yang menetapkan tersangka pelaku pelanggarannya. Dari kepolisian, kejaksanaan mendudukkan pelaku di kursi terdakwa di pengadilan, dan kemudian hakim menjatuhkan vonis. Jadi, sesungguhnya lembaga pengawas pemilu tidak

melakukan penindakan apapun.

Demikian juga dalam kasus pelanggaran administrasi. Disini lembaga pengawas pemilu hanya bertugas merekomendasikan kepada penyelenggara pemilu (KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota), bahwa telah terjadi pelanggaran administrasi. Selanjutnya, penyelenggara pemilu memastikan benar-tidaknya pelanggaran administrasi tersebut melalui pemeriksaan bukti dan saksi. Jika memang benar terjadi pelanggaran, maka penyelenggara baru menjatuhkan sanksi. Sedangkan jika pengawas pemilu menemukan kasus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pengawas cukup melaporkannya ke DKPP. Selanjutnya DKPP yang akan menggelar persidangan untuk memastikan benar-tidaknya ada pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu sebagaimana dilaporkan pengawas.

Jadi, sejauh pengertian penindakan adalah tindakan nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum, maka Bawaslu dan jajarannya sesungguhnya tidak memiliki tugas dan wewenang melakukan penindakan terhadap pelaku pelanggaran. Tugas dan wewenang mereka sebatas melakukan pengkajian dan merekomendasikan kepada institusi lain, bahwa telah terjadi pelanggaran. Institusi lain itulah yang akan melakukan penindakan hukum. Namun, jika pengkajian dan rekomendasi dianggap sebagai bagian dari penindakan oleh UU No. 15/2011, maka hal itu harus diterima sebatas pengertian bahwa pengkajian dan rekomendasi itu merupakan rangkaian dari penindakan. Dengan pengertian ini, setidaknya UU No. 15/2011 mencitrakan Bawaslu dan jajarannya lebih gagah sebagai lembaga penegak hukum pemilu.

## PECEGAHAN PELANGGARAN PEMILU

**Ruang Lingkup Pengawasan:** Dibandingkan dengan UU No. 22/2007, UU No. 15/2011 memiliki dua perbedaan dalam merumuskan pengaturan tugas dan wewenang Bawaslu: pertama, UU No. 22/2007 menyatukan tugas dan wewenang dalam satu rumusan pengaturan, sedang UU No. 15/2011 memisahkan rumusan pengaturan tugas dengan rumusan pengaturan wewenang Bawaslu, dan; kedua, UU No. 22/2007 tidak memasukkan persiapan penyelenggaraan pemilu sebagai obyek pengawasan, sedang UU No. 15/2011 memasukkan sebagai obyek pengawasan.<sup>2</sup> Perbedaan pertama tidak mengubah substansi pengaturan tugas dan wewenang Bawaslu, sedang perbedaan kedua bisa dianggap sebagai bentuk perluasan obyek pengawasan pemilu. Namun sesungguhnya, penambahan persiapan penyelenggara pemilu sebagai obyek pengawasan merupakan legalisasi atas praktek pengawasan yang terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya.<sup>3</sup>

UU No. 22/2007 tidak secara eksplisit memberi tugas dan wewenang kepada Bawaslu untuk mengawasi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Namun karena pelanggaran kode etik biasanya terjadi ditengah-tengah pelaksanaan tahapan pemilu, dan proses pengusulan pembentukan Dewan Kehormatan melibatkan Bawaslu, maka fungsi mengawasi pelanggaran kode etik dengan sendirinya

---

2 Bandingkan Pasal 74 UU No. 22/2007 dengan Pasal 73 ayat (3) UU No. 15/2011.

3 Laporan Panwas Pemilu 2004 menunjukkan, bahwa kegiatan-kegiatan pemilu yang tidak masuk kategori pelaksanaan tahapan, tetap menjadi perhatian, seperti penyusunan peraturan KPU, rekrutmen calon petugas pemilu, perencanaan anggaran, dll. Hal yang sama juga dilakukan oleh Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu 2009.

melekat dalam diri Bawaslu.<sup>4</sup> Kini, dengan berlakunya UU No. 15/2011 fungsi mengawasi pelanggaran kode etik, tidak semata-mata dipegang Bawaslu dan jajarannya, tetapi juga bisa dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat dan atau pemilih.<sup>5</sup> DKPP dibentuk secara permanen sehingga tidak lagi dibutuhkan proses pengusulan pembentukan Dewan Kehormatan. Oleh karena itu fungsi pengawasan kode etik, kini tidak eksklusif menjadi milik Bawaslu.

Selengkapnya, Tabel 4.1 memperlihatkan ruang lingkup pengawasan pemilu yang diamanatkan kepada Bawaslu sebagaimana diatur dalam UU No. 15/2011.

TABEL 4.1: TUGAS DAN WEWENANG BAWASLU

NO.	RUANG LINGKUP PENGAWASAN	RINCIAN RUANG LINGKUP PENGAWASAN
A.	Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu.</li> <li>2. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU.</li> <li>3. Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> <li>4. Sosialisasi penyelenggaraan pemilu.</li> <li>5. Pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol>

4 Pasal 111 dan 112 UU No. 22/2007.

5 Pasal 112 UU No. 15/2011.

NO.	RUANG LINGKUP PENGAWASAN	RINCIAN RUANG LINGKUP PENGAWASAN
B.	Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap.</li> <li>2. Penetapan peserta pemilu.</li> <li>3. Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota DPR, DPD, DPRD, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> <li>4. Pelaksanaan kampanye.</li> <li>5. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya.</li> <li>6. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS.</li> <li>7. Pergerakan suratsuaara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dan tingkat TPS sampai ke PPK.</li> <li>8. Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU kabupaten/kota.</li> <li>9. Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU.</li> <li>10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan dan pemilu susulan.</li> <li>11. Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan pemilu.</li> <li>12. Pelaksanaan putusan DKPP.</li> <li>13. Proses penetapan hasil pemilu.</li> </ol>
C.	Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI.	
D.	Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana pemilu oleh instansi yang berwenang.	
E.	Mengawasi pelaksanaan putusan pelanggaran pemilu.	
F.	Evaluasi pengawasan pemilu	
G.	Menyusun laporan dan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu.	
H.	Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.	

**Pemetaan Potensi Pelanggaran:** Tabel 4.1 menunjukkan betapa luas ruang lingkup pengawasan pemilu, mulai dari persiapan penyelenggaraan, pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, tindak lanjut penanganan pelanggaran, pelaksanaan putusan pelanggaran, hingga tugas lain yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Dengan ruang lingkup pengawasan seperti itu, upaya-upaya apa yang harus dilakukan Bawaslu dan jajarannya guna mencegah terjadinya pelanggaran peraturan pemilu? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Bawaslu harus mampu memetakan potensi-potensi pelanggaran yang kemungkinan akan muncul, setidaknya pada persiapan penyelenggaraan, pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, tindak lanjut penanganan pelanggaran, dan pelaksanaan putusan pelanggaran.<sup>6</sup> Ketentuan-ketentuan undang-undang pemilu dan pengalaman pengawasan pemilu sebelumnya, bisa menjadi dasar pemetaan potensi pelanggaran ini.

Pertama, potensi pelanggaran pada (masa) persiapan penyelenggaraan pemilu, setidaknya harus memperhatikan empat kegiatan: penyusunan anggaran, penyusunan peraturan pelaksanaan pemilu, dan rekrutmen petugas pemilu. Dalam penyusunan anggaran, kecenderungan *copy paste* anggaran pemilu masih terjadi, meskipun sistem dan manajemen pemilu berubah. Sebagaimana terjadi pada Pemilu 2009, KPU keliru menafsirkan undang-undang

---

6 Tugas (1) mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI, (2) Evaluasi pengawasan pemilu, dan (3) menyusun laporan dan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu, merupakan tugas internal dan administratif. Sedangkan tugas melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, belum bisa diidentifikasi sehingga belum perlu dibahas di sini.

sehingga peraturan yang dibuatnya pun salah. Perhatian penting harus ditujukan kepada peraturan-peraturan yang secara langsung mengatur konversi suara menjadi kursi. Sementara dalam rekrutmen petugas pemilu, harus dipastikan mantan petugas yang terbukti melanggar pada pemilu sebelumnya, tidak boleh menjadi petugas lagi. Demikian juga mereka yang jelas-jelas diragukan netralitas dan integritasnya harus dicegah menjadi penyelenggara.

Kedua, potensi pelanggaran pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu hampir terjadi pada semua tahapan (pendaftaran peserta pemilu, pendaftaran pemilih, pembentukan daerah pemilihan, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, penetapan calon terpilih, dan pelantikan) sebagaimana tampak pada Tabel 4.2. Namun perhatian harus difokuskan kepada potensi pelanggaran yang dapat menghilangkan hak pilih, penyalahgunaan dana kampanye, dan manipulasi penghitungan suara.

Tabel 4.2 POTENSI PELANGGARAN DALAM PELAKSANAAN TAHAPAN PEMILU

NO.	TAHAPAN	POTENSI PELANGGARAN
01.	Pendaftaran peserta pemilu	Manipulasi persyaratan administrasi, penyuaian petugas, intimidasi petugas.
02.	Pendaftaran pemilih	Terdapat nama pemilih ganda dan nama pemilih tak berhak, serta tidak tercatumnya pemilih berhak.
03.	Penetapan daerah pemilihan	Penghitungan penduduk keliru, pemetaan wilayah salah, dan alokasi kursi tidak setara.
04.	Pencalonan	Penghilangan nama calon, penggantian nomor urut.
05.	Kampanye	Penggunaan isu SARA, intimidasi, penggunaan fasilitas negara, penyumbang dana kampanye fiktif, manipulasi laporan dana kampanye.
06.	Pemungutan suara	Intimidasi, penghilangan hak pilih, pembelian suara.

NO.	TAHAPAN	POTENSI PELANGGARAN
07.	Penghitungan suara	Pengubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara.
08.	Penetapan hasil	Pengubahan jumlah perolehan suara.
09.	Penetapan calon terpilih	Intimidasi calon terpilih, penggantian paksa calon terpilih.
10.	Pelantikan calon terpilih	Jadwal molor.

Ketiga, tindak lanjut penanganan pelanggaran yang diawali oleh pengkajian dan rekomendasi oleh pengawas pemilu, sering diabaikan oleh instansi lain. Untuk penanganan pelanggaran administrasi, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sengaja tidak membuat mekanisme dan standar prosedur penanganan kasus pelanggaran, sehingga banyak kasus tidak pernah jelas proses dan statusnya. Sementara kelengkapan saksi dan bukti selalu menjadi dalih politik untuk tidak menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilu atas adanya pelanggaran pidana.

Keempat, pelaksanaan putusan pelanggaran, baik pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, sering berjalan tidak transparan, sehingga pelaku punya kesempatan untuk menghindari sanksi hukum yang dijatuhkan penyelenggara, pengadilan, maupun DKPP. Ketidaktransparanan ini tidak mungkin terjadi bila tidak ada kesengajaan pihak-pihak yang terlibat dalam penjatuhan sanksi.

**Strategi Pencegahan:** Munculnya nomenklatur pencegahan dalam UU No. 15/2011 mestinya memacu Bawaslu untuk meningkatkan langkah-langkah pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran pemilu, baik pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana maupun pelanggaran kode etik.

Langkah-langkah pencegahan berdampak lebih mendalam bagi terlaksananya pemilu jujur dan adil, karena pencegahan lebih menekankan prinsip-prinsip pemilu demokratis dan kesadaran menjunjung tinggi peraturan pemilu. Jika dijalankan secara tepat, langkah-langkah pencegahan akan berimplikasi masif bagi peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu. Ini penting agar kecenderungan terus turunnya kualitas pemilu pasca-Orde Baru, berhenti di titik terendah pada Pemilu 2009.

Pada Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, lembaga pengawas pemilu lebih fokus pada penanganan kasus-kasus pelanggaran. Namun, sebagaimana dipaparkan pada bab sebelumnya, penanganan kasus-kasus pelanggaran tidak berjalan efektif, baik disebabkan oleh keterbatasan lembaga pengawas sendiri maupun oleh ketidaksungguhan institusi lain dalam menindaklanjuti hasil kajian lembaga pengawas pemilu. Apapun sebabnya, ketidakefektifan penanganan pelanggaran itu telah mendatangkan penilaian buruk terhadap lembaga pengawas pemilu sehingga kehadirannya pun selalu dipertanyakan.

Apabila dalam tiga pemilu terakhir berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan efektifitas penanganan kasus-kasus pelanggaran, tetapi tetap tidak berhasil baik, maka kini saatnya penanganan kasus-kasus pelanggaran tidak lagi menjadi fokus pengawasan. Atau, setidaknya sumber daya Bawaslu dan jajarannya tidak sepenuhnya dihabiskan untuk menangani kasus-kasus pelanggaran. Separuh waktu dan tenaganya dicurahkan untuk melakukan upaya-upaya pencegahan pelanggaran demi peningkatan

kualitas pemilu. Bahkan pemilihan penanganan kasus-kasus pelanggaran pun, pertama-tama tidak ditujukan untuk menghukum pelaku, melainkan memberikan efek jera kepada pihak-pihak yang berniat dan berencana dan melakukan pelanggaran.

Jika pencegahan ditempatkan langkah penting untuk memaksimalkan fungsi pengawasan, maka Bawaslu harus membuat strategi pencegahan pelanggaran pemilu yang tepat, agar waktu, tenaga, dan dana yang dicurahkan untuk upaya-upaya pencegahan ini tidak terbuang percuma. Kuncinya, strategi pencegahan harus mendorong terciptanya persaingan yang sehat dalam memperebutkan suara rakyat dikalangan peserta pemilu, sehingga siapapun pemenang pemilu akan dihormati oleh rakyat. Lalu, strategi pencegahan pelanggaran harus meningkatkan kontrol di antara para peserta pemilu dan di antara para calon, sehingga masing-masing berusaha menjaga diri agar tidak melakukan pelanggaran. Selanjutnya, strategi pencegahan harus melibatkan masyarakat agar mereka terhindar dari intimidasi dan jual beli suara, sehingga mereka bisa memberikan suara secara bebas, sekaligus menjaga sendiri keaslian suaranya dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

Perancangan strategi pencegahan pelanggaran pemilu, perlu mempertimbangkan tiga hal berikut ini. Pertama, pengedepanan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Hal ini sangat penting dalam menghadapi masalah-masalah pemilu, kasus-kasus pelanggaran pemilu, dan sengketa

pemilu. Undang-undang pemilu memiliki keterbatasan dalam menyelesaikan ketiga hal tersebut; demikian juga dengan peraturan teknis pemilu lainnya. Namun menempatkan undang-undang pemilu dan peraturan teknis pemilu lainnya sebagai biang masalah pemilu, justru akan menambah rumit masalah.

Oleh karena itu, pendekatan terhadap setiap masalah, kasus pelanggaran dan sengketa pemilu harus diletakkan di atas nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Pendekatan dan penjelasan yang bersifat filosofis ini – meskipun hal itu tidak menyelesaikan masalah, kasus dan sengketa secara langsung – akan membuat masyarakat, fungsionaris partai politik, dan calon akan mendapatkan pencerahan atau pemaknaan baru atas kehidupan politik demokratis dalam kerangka negara dan bangsa.

Kedua, pelibatan masyarakat luas dalam pencegahan pelanggaran. Hal ini bukan sekadar karena keterbatasan sumber daya lembaga pengawas pemilu, namun yang lebih penting lagi pelibatan masyarakat akan memasifkan proses internalisasi nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Dengan demikian upaya-upaya pencegahan pelanggaran pemilu merupakan kegiatan pendidikan politik masal, yang bertujuan untuk menekan sekecil mungkin kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu, sekaligus untuk meningkatkan kualitas pemilu. Bagaimana pun pelanggaran masif yang terjadi pada Pemilu 2009 tidak boleh terulang lagi.

Ketiga, penentuan bentuk dan jenis kegiatan pencegahan. Upaya-upaya pencegahan pelanggaran pemilu tidak mungkin dapat melibatkan masyarakat luas, apabila bentuk dan jenis kegiatan pencegahan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat. Setiap daerah, setiap kelompok, dan setiap kelas sosial, memiliki karakter sosial sendiri-sendiri, sehingga kampanye atau sosialisasi mencegah pelanggaran pemilu menuntut keragaman bentuk dan jenis kegiatan sesuai dengan karakter masyarakat yang jadi sasaran. Hal ini harus disadari sepenuhnya oleh lembaga pengawas pemilu, bahwa upaya-upaya pencegahan pelanggaran pemilu tidak akan efektif apabila digunakan metode dan instrumen tunggal.

**Pernyataan Melalui Media:** Salah satu bentuk kegiatan pencegahan pelanggaran yang paling sering dilakukan oleh lembaga pengawas pemilu adalah mengeluarkan pernyataan terbuka melalui media massa. Ini memang paling gampang dilakukan dan hasilnya bisa signifikan karena pernyataan melalui media massa bisa diikuti oleh masyarakat luas. Pihak-pihak yang terkena sasaran pernyataan juga bisa langsung mengetahui dan meresponnya. Namun jika tidak berhati-hati pernyataan melalui media massa justru kontra-produktif: substansi masalah tidak teratasi, sebaliknya citra buruk lembaga terbentuk.

Perang pernyataan antara Bawaslu dan jajarannya dengan KPU dan jajarannya pada penyelenggaraan Pemilu 2009 misalnya, pada titik tertentu tidak hanya membuat masyarakat muak karena sesama penyelenggara pemilu ribut *melulu*, namun juga menjatuhkan kredibilitas penyelenggara pemilu, karena masing-masing dianggap

gagal menyelesaikan masalah yang sebenarnya. Penyebutan KPU dan Bawaslu bagaikan “Tom and Jerry” sesungguhnya merupakan bentuk sinisme publik, yang ironinya justru membuat bangga sebagian jajaran KPU dan Bawaslu.

Apabila pernyataan melalui media itu dimaksudkan sebagai bagian dari upaya-upaya pencegahan pelanggaran, maka pernyataan itu harus dipersiapkan secara matang untuk menghindari kesan “asal jeplak” yang pada akhirnya justru mendatangkan kesan negatif publik. Pertama, pernyataan yang mengingatkan akan dimulainya sebuah kegiatan pemilu, tidak cukup hanya menyebut peraturan perundang-undangan sebagai dasar, tetapi harus ditarik pada tataran nilai-nilai demokrasi, semangat konstitusionalisme, dan prinsip-prinsip pemilu demokratis. Ini penting agar pernyataan tidak terjebak pada teknokrasi pemilu (hanya berkuat pada pasal dan ayat undang-undang) yang cenderung membingungkan publik, sehingga gagal meningkatkan partisipasi publik dalam mengawasi pemilu.

Kedua, pernyataan yang mengevaluasi sebuah kegiatan pemilu, hendaknya berdasarkan atas fakta dan menghubungkannya dengan peraturan yang tepat. Yang lebih penting lagi tujuan lebih besar yang hendak dicapai dari kegiatan (kecil) pemilu, tetap harus dikemukakan. Sebuah penilaian menuntut kejujuran: apabila hasilnya baik, pujian patut diberikan kepada siapa saja yang telah berbuat baik; apabila hasilnya buruk, maka sampaikan kritik dan saran secara terang. Disinilah perlunya pernyataan itu disampaikan oleh orang yang paling berkompeten. Mereka yang tidak menggeluti bidang itu atau tidak tahu

duduk masalah secara lengkap, tidak boleh mengeluarkan pernyataan. Pernyataan yang asal-asalan tidak hanya mendatangkan perdebatan yang tidak perlu, tetapi juga bisa merusak kredibilitas lembaga.

Ketiga, pernyataan yang bertujuan untuk merespon peristiwa tertentu, apalagi peristiwa itu masih berlangsung, seharusnya dikeluarkan berhati-hati tanpa harus terjebak pada formalisme. Bagaimanapun sebuah peristiwa harus dipahami secara utuh untuk mendapatkan penilaian yang tepat. Masalahnya bukan hanya terbatas pada siapa salah dan siapa benar, atau siapa yang harus bertanggungjawab dan siapa yang bisa lepas tanggung jawab, tetapi juga terletak pada pemaknaan atas peristiwa tersebut demi tertanamnya nilai-nilai demokrasi dan prinsip-prinsip pemilu demokratis di kalangan masyarakat luas.

## **PENINDAKAN PELANGGARAN PEMILU**

**Jenis Pelanggaran:** Meskipun UU No. 15/2011 menegaskan, bahwa dalam menjalankan fungsi pengawasan, Bawaslu melakukan pencegahan dan penindakan, namun undang-undang tersebut tidak menjelaskan lebih jauh bagaimana pencegahan dan penindakan dilakukan. Khusus mengenai penindakan, UU No. 15/2011 hanya menyatakan bahwa Bawaslu berwenang menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemilu. Adapun tata cara dan mekanisme penyelesaian pelanggaran diatur dalam undang-

undang pemilu.<sup>7</sup> Itu artinya, yang akan mengatur soal ini adalah undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8/2012) atau biasa disebut undang-undang pemilu legislatif, membedakan tiga jenis pelanggaran, yaitu: tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Pertama, tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu.<sup>8</sup> Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, UU No. 8/2012 membedakan antara tindak pidana pelanggaran dan tindak pidana kejahatan. Undang-undang menetapkan 19 pasal tindak pidana pelanggaran, mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil survei pada masa tenang.<sup>9</sup> Sementara, untuk tindak pidana kejahatan, undang-undang ini mengatur dalam 29 pasal, mulai dari menghilangkan hak pilih orang lain sampai dengan petugas pemilu yang tidak menindaklanjuti temuan atau laporan pelanggaran.<sup>10</sup>

Kedua, pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tatacara, prosedur, dan mekanisme

---

7 Pasal 73 ayat (4) dan (5) UU No. 15/2011.

8 Pasal 260 UU No. 8/2012.

9 Pasal 273-291 UU No. 8/2012.

10 Pasal 292-321 UU No. 8/2012.

yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.<sup>11</sup> Karena pelanggaran ini menyangkut administrasi pelaksanaan pemilu, maka semua pelanggaran terhadap peraturan KPU, merupakan pelanggaran administrasi. Hanya saja UU No. 8/2012 tidak menyebutkan secara khusus jenis dan bentuk sanksi pelanggaran administrasi. Sanksi langsung dikaitkan dengan proses administrasi, mulai dari peringatan lisan, peringatan tertulis hingga pembatalan sebagai peserta pemilu atau calon anggota legislatif.

Ketiga, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.<sup>12</sup> Ini merupakan hal baru, karena undang-undang pemilu sebelumnya tidak pernah mengatur secara eksplisit pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Menurut UU No. 15/2011, kode etik penyelenggara pemilu disusun dan ditetapkan oleh DKPP, dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu.<sup>13</sup> Adapun sanksi bagi pelanggar kode etik penyelenggara pemilu terdiri dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.<sup>14</sup>

---

11 Pasal 253 UUNo. 8/2012.

12 Pasal 251 UU No. 8/2012.

13 Pasal 110 UU No. 15/2011.

14 Pasal 112 ayat (11) UU No. 15/2011.

**Pembatasan Waktu Penanganan:** Usaha banyak pihak untuk memberi tugas dan wewenang kepada Bawaslu dan jajarannya agar bisa menjatuhkan sanksi atas kasus atau perkara yang ditanganinya, tidak membuahkan hasil. Baik UU No. 15/2011 maupun UU No. 8/2012 sama sekali tidak memberikan tugas dan wewenang menjatuhkan sanksi kepada lembaga pengawas pemilu. Sanksi atas pelanggaran administrasi dijatuhkan oleh KPU dan jajarannya, sanksi pelanggaran/tindak pidana dijatuhkan oleh lembaga peradilan (pengadilan negeri dan pengadilan tinggi), sedang sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dijatuhkan oleh DKPP.

Adapun tugas dan wewenang Bawaslu dan jajarannya dalam penindakan pelanggaran pemilu sebatas menerima laporan dan menemukan sendiri pelanggaran, mengkaji kepastian adanya pelanggaran, dan memberikan rekomendasi atas terjadinya pelanggaran. Oleh Bawaslu dan jajarannya, rekomendasi adanya pelanggaran administrasi disampaikan ke KPU dan jajarannya, rekomendasi adanya tindak pidana pemilu disampaikan ke kepolisian (selanjutnya oleh kejaksaan dilimpahkan ke pengadilan untuk diperiksa dan dijatuhkan sanksi), sedang rekomendasi adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu disampaikan ke DKPP. Dengan demikian lembaga pengawas pemilu tetap berperan sebagai “tukang pos” dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, meskipun peran itu dimasukkan sebagai bagian dari penindakan pelanggaran pemilu.

Pada Pemilu 2009, Bawaslu tidak menghadapi banyak masalah meskipun undang-undang hanya memberi waktu

maksimal 10 hari untuk melakukan pengkajian dan merumuskan rekomendasi. Ketentuan ini tetap dipertahankan oleh UU No. 8/2012.<sup>15</sup> Tetapi Bawaslu mengeluhkan terbatasnya waktu penanganan kasus tindak pidana pemilu, sehingga banyak kasus tidak bisa diproses karena kepolisian kehabisan waktu untuk mengumpulkan bukti dan saksi. Namun keinginan Bawaslu agar undang-undang memperpanjang proses penyidikan di kepolisian dan pemberkasan di kejaksaan, tidak dipenuhi oleh UU No. 8/2012. Sebagaimana tampak pada Tabel 4.2, kepolisian hanya memiliki waktu 14 hari untuk memberkas perkara, sementara kejaksaan hanya punya waktu 5 hari untuk menyiapkan tuntutan.

Yang baru dari UU No. 8/2012 adalah perintah kepada Mahkamah Agung untuk membentuk majelis khusus tindak pidana pemilu yang bertugas menangani perkara pelanggaran dan tindak pemilu yang diajukan ke pengadilan. Hakim khusus ini bertugas sebagai hakim minimal 3 tahun dan diharuskan menguasai pengetahuan pemilu. Selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana pemilu, mereka dibebaskan dari tugasnya memeriksa, mengadili dan memutus perkara lain.<sup>16</sup> Tentu saja tujuan pembentukan majelis khusus tindak pidana pemilu ini adalah untuk mengefektifkan penegakan hukum pemilu. Namun dari pembahasan bab sebelumnya, jelas bahwa masalah pokok yang menghambat penegakan tindak pidana pemilu bukan di lembaga peradilan, tetapi di kepolisian karena banyak kasus berhenti di sana.

---

15 Pasal 249 ayat (4) dan (5) UU No. 8/2012.

16 Pasal 266 UU No. 8/2012.

Tabel 4.3: PENANGANAN PERKARA PELANGGARAN PEMILU

LEMBAGA	PELAPORAN DAN PENGKAJIAN	PENANGAN PERKARA
Bawaslu dan jajaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melaporkan paling lama 7 hari sejak diketahui dan atau ditemukan.</li> <li>• Mengkaji dan menindaklanjuti paling lama 3 hari setelah laporan diterima.</li> <li>• Tambahan waktu 3 hari untuk mengkaji dan menindaklanjuti.</li> <li>• Menyampaikan laporan tindak pidana pemilu ke kepolisian paling lama 1x24 setelah diputuskan.</li> </ul>	
Kepolisian		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyampaikan hasil penyidikan dan berkas perkara ke penuntut umum, paling lama 14 hari.</li> <li>• Menyampaikan kembali berkas perkara yang telah dilengkapi ke penuntut umum, paling lama 3 hari.</li> </ul>
Kejaksaan		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri, paling lama 5 hari sejak menerima berkas perkara dari kepolisian.</li> <li>• Melaksanakan putusan pengadilan, paling lama 3 hari setelah putusan diterima.</li> </ul>
Pengadilan Negeri		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memeriksa, mengadili dan memutus paling lama 7 hari setelah berkas perkara dilimpahkan dari kejaksaan.</li> <li>• Mengajukan permohonan banding paling lama 3 hari setelah perkara diputus.</li> <li>• Melimpahkan berkas banding ke pengadilan tinggi paling lama 3 hari setelah permohonan banding diterima.</li> <li>• Menyampaikan putusan pengadilan negeri (jika tidak ada banding) disampaikan ke penuntut umum, paling lama 3 hari setelah dibacakan.</li> </ul>
Pengadilan Tinggi		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memeriksa dan memutus paling lama 7 hari setelah berkas banding diterima.</li> <li>• Putusan pengadilan tinggi terakhir dan mengikat.</li> </ul>
KPU dan jajaran		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi, paling lama 7 hari setelah menerima rekomendasi Bawaslu dkk.</li> </ul>

## PENGUATAN BAWASLU

LEMBAGA	PELAPORAN DAN PENGKAJIAN	PENANGAN PERKARA
DKPP		<ul style="list-style-type: none"><li>• Menyampaikan panggilan kpd terperiksa 5 hari sebelum sidang.</li><li>• Menyampaikan panggilan kedua kpd terperiksa 5 hari sebelum sidang.</li></ul>

SUMBER: PASAL 112 AYAT (3) (4) DAN (5) UU NO. 15/2011; PASAL 249, 250, 255, 261, 263, 264 UU NO. 8/2012.

Ketidakjelasan penanganan pelanggaran administrasi setelah rekomendasi Bawaslu dan jajarannya masuk kantor KPU dan jajarannya, sebagaimana terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya, kemungkinan besar akan terulang. Memang UU No. 8/2012 telah membatasi waktu pemeriksaan dan pemutusan pelanggaran administrasi selama 7 hari,<sup>17</sup> namun undang-undang ini tidak mengatur mekanisme penanganan pelanggaran administrasi. Selain itu undang-undang ini juga tidak mengharuskan KPU dan jajarannya bersikap terbuka dalam menangani kasus pelanggaran administrasi.

Sementara itu penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu pada masa-masa mendatang akan lebih baik, karena Bawaslu dan jajarannya (termasuk juga pemilih, peserta pemilu dan calon anggota legislatif) bisa melaporkan kasus pelanggaran kode etik ke DKPP setiap saat. Meskipun DKPP yang permanen hanya berkantor di Jakarta, namun mereka bisa melakukan pemeriksaan di daerah jika memang diperlukan.<sup>18</sup> Disinilah Bawaslu provinsi yang sudah dipermanenkan mempunyai tanggungjawab besar untuk terus memantau perilaku penyelenggara pemilu

<sup>17</sup> Pasal 255 UU No. 8/2012.

<sup>18</sup> Pasal 113 UU No. 15/2011.

di wilayah kerjanya, baik pada masa pemilu maupun diluar masa pemilu.

**Strategi Penindakan:** Meskipun undang memunculkan nomenklatur penindakan untuk melaksanakan fungsi pengawasan, namun UU No. 15/2011 maupun UU No. 8/2012, tidak banyak mengubah tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu. Peran Bawaslu dan jajarannya tetap sebatas “tukang pos” yang mengantarkan rekomendasi pelanggaran ke KPU, kepolisian dan DKPP. Selain memiliki otonomi (untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti rekomendasi lembaga pengawas pemilu), ketiga instansi tersebut, khususnya kepolisian, juga menghadapi keterbatasan waktu untuk memproses kasus tindak pidana yang diterimanya dari Bawaslu dan jajarannya.

Oleh karena itu dalam usaha meningkatkan kinerja pengawasan dalam bidang penindakan, sekaligus untuk meningkatkan kredibilitas lembaga pengawas pemilu, maka pada Pemilu 2014 nanti, Bawaslu harus mengubah strategi penindakan. Bawaslu dan jajarannya tidak perlu menangani semua kasus pelanggaran yang dilaporkan atau yang ditemukannya, sebab jika itu dilakukan kenyataannya tidak semua rekomendasi ke intitusi lain akan bisa ditangani dengan baik. Kinerja penegakan hukum pemilu atau penindakan pemilu, mestinya tidak lagi diukur atas banyaknya kasus yang ditangani dan diselesaikan, melainkan oleh dampak dari penanganan dan penyelesaian kasus tersebut. Itu artinya, Bawaslu dan jajarannya harus fokus pada kasus-kasus tertentu, yang secara sosiologis

berpengaruh terhadap proses penegakan hukum pemilu.

Kasus-kasus pelanggaran yang harus ditangani Bawaslu dan jajarannya harus memenuhi kriteria berikut: pertama, berkaitan langsung dengan hilang-tidaknya hak pilih atau penggunaan hak pilih, seperti intimidasi pemilih dan penghapusan nama dalam DPT; kedua, mempengaruhi perilaku pemilih, seperti jual beli suara, penggunaan dana illegal dalam kampanye; ketiga, mengubah hasil pemilu, seperti pengubahan rekapitulasi penghitungan suara. Jika kasus tidak memenuhi kriteria tersebut, Bawaslu tidak harus memprosesnya, melainkan cukup digunakan sebagai bahan kampanye pencegahan pelanggaran pemilu.

Keuntungan yang didapat dari pemfokusan penanganan kasus ini adalah sumber daya dan waktu Bawaslu dan jajarannya bisa dihemat untuk melipatgandakan upaya-upaya pencegahan. Selain mengurangi keributan dan ketegangan dengan KPU dan jajarannya, pemfokusan penanganan kasus juga akan meningkatkan kredibilitas lembaga pengawas setelah kasus-kasus yang ditanganinya bisa diselesaikan secara tuntas oleh institusi lain yang berwenang. Bagaimanapun jika kasus yang direkomendasikan ke KPU, kepolisian dan kejaksaan jumlahnya tidak terlalu banyak, maka mereka pun tidak punya lagi alasan untuk menelantarkan kasus-kasus tersebut.

# BAB 5

## PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU

### PENGEMBALIAN FUNGSI LAMA

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999) menyebutkan, salah satu tugas dan wewenang Panwaslu adalah menyelesaikan sengketa.<sup>1</sup> Sesungguhnya ini merupakan fungsi penting, mengingat saat itu belum ada MK yang oleh Perubahan UUD 1945 diberi wewenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilu. Akan tetapi dalam laporannya, Panwaslu 1999 tidak menyebutkan adanya kasus sengketa pemilu. Apakah ini berarti tidak ada sengketa dalam pelaksanaan Pemilu 1999? Tidak begitu jelas. Paling tidak, apa yang disebut sengketa saat itu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi.<sup>2</sup>

Meskipun demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU No. 12/2003) tetap menyebut sengketa sebagai salah satu tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu.<sup>3</sup> Seperti undang-undang sebelumnya, UU No. 12/2003 juga tidak merumuskan secara jelas apa yang dimaksud dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, walaupun undang-

---

1 Pasal 36 UU No. 3/1999.

2 Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2007.

3 Pasal 122 UU No. 12/2003.

undang itu mencantumkan dengan tiga cara penyelesaian sengketa: musyawarah, alternatif, dan putusan final. Panwas Pemilu yang diberi wewenang untuk membuat peraturan pengawasan pemilu, lalu mendefinisikan sengketa pemilu sebagaimana dirumuskan oleh kitab hukum perdata.<sup>4</sup>

Apa yang dikhawatirkan pembuat undang-undang, bahwa dalam penyelenggaraan pemilu akan muncul banyak sengketa, ternyata tidak terbukti. Memang dalam laporannya, Panwas Pemilu 2004 mencatat, selama pelaksanaan Pemilu 2004 terdapat 644 kasus sengketa, dengan rincian 380 kasus diselesaikan secara musyawarah, 33 kasus diselesaikan dengan memberi alternatif lain, dan 61 kasus diputuskan sendiri oleh lembaga pengawas pemilu.<sup>5</sup> Akan tetapi, seperti halnya Pemilu 1999, jika diteliti, apa yang dilaporkan sebagai sengketa dalam penyelenggaraan pemilu itu sesungguhnya bukanlah sengketa, melainkan lebih banyak pelanggaran administrasi.

Sebagai contoh, pada tahap pencalonan, baik pada Pemilu 1999 maupun Pemilu 2004, banyak calon anggota legislatif yang mengajukan gugatan sengketa kepada pengawas pemilu karena mereka tidak puas dengan nomor urut calon yang diterimanya. Sebetulnya ini adalah masalah internal partai politik, dan pengawas pemilu tidak bisa berbuat lain

---

4 Keputusan Panwas Pemilu No. 13/2003 menyatakan bahwa, sengketa dalam penyelenggaraan pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak, atau ketidaksepakatan tertentu, yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, dimana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapat penolakan, pengakuan yang berbeda, atau penghindaran dari pihak lain, yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu.

5 Lihat, *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD 2004*.

kecuali kembali ke undang-undang. Akan tetapi setelah dipelajari, daftar nomor urut calon yang ditetapkan oleh partai politik tersebut sesungguhnya sudah tidak menyalahi undang-undang, sehingga tidak bisa dipersoalkan lagi, apalagi dianggap sebagai sengketa.

Pada masa kampanye banyak sekali terjadi kasus rebutan lokasi kampanye, yang oleh banyak pihak disebut sebagai sengketa pemilu. Tetapi setelah diteliti, kejadian itu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi karena penyelenggara pemilu sudah menetapkan pembagian lokasi kampanye. Keributan terjadi karena ada peserta pemilu yang tidak mengetahui pembagian lokasi kampanye yang telah ditetapkan, atau ada peserta pemilu yang sengaja mengabaikannya. Oleh karena itu, Panwaslu 1999 dan Panwas Pemilu 2004 menyebutnya sebagai pelanggaran administrasi.

Dalam soal sengketa itu, pada Pemilu 2004 jajaran pengawas pemilu baru menghadapi masalah serius ketika peserta pemilu atau calon tidak menerima keputusan yang dibuat oleh penyelenggara pemilu. Misalnya, partai politik tidak menerima keputusan KPU yang tidak meloloskan partainya sebagai peserta pemilu. Mereka kemudian melapor ke Panwas Pemilu dan mengajukan sengketa dengan KPU. Hal yang sama juga terjadi pada calon yang merasa dirinya memenuhi syarat untuk menjadi calon, tetapi namanya tidak dimasukkan dalam daftar calon yang disahkan oleh KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Mereka pun mengajukan sengketa dengan KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dan meminta agar Panwas Pemilu,

Panwas Pemilu Provinsi atau Panwas Pemilu Kabupaten/Kota menengahnya.

Ada beberapa kasus dimana Panwas Pemilu dan jajarannya menemukan kesalahan atau kekurangan KPU dan jajarannya, sehingga mereka mau mengubah keputusannya. Namun sebagian besar jajaran KPU bersikukuh atas kebenaran keputusan yang dibuatnya, sehingga meskipun sebagai penyelesai sengketa jajaran Panwas Pemilu menyatakan keputusan jajaran KPU harus diubah, tetap saja jajaran KPU mengabaikannya. Dalam hal ini mereka beralih bahwa UU No. 12/2003 menyatakan bahwa keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bersifat final. Lagi pula, Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota bukan lembaga peradilan, sehingga putusannya tidak harus diikuti.

Berdasarkan pengalaman Pemilu 1999 dan Pemilu 2004, Panwas Pemilu 2004 merekomendasikan kepada pembuat undang-undang: pertama, apabila lembaga pengawas pemilu masih dipertahankan, maka lembaga tersebut tidak perlu lagi diberi tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, karena sengketa tersebut sesungguhnya tidak ada, atau tidak perlu dikhawatirkan kemunculannya; kedua, keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota seharusnya bisa diuji keabsahannya atau digugat melalui mekanisme penyelesaian sengketa oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan tersebut. Dalam hal ini sebagai penguji adalah KPU di atasnya dan

atau lembaga peradilan.<sup>6</sup>

Rekomendasi pertama mendapat respon positif pembuat undang-undang, sehingga UU No. 22/2007 tidak lagi mencantumkan tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa (dalam penyelenggaraan) pemilu kepada Bawaslu dan jajarannya. Namun UU No. 10/2008 tetap tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa yang disebabkan oleh ketidakpuasan partai politik atau calon anggota legislatif atas keputusan penyelenggara pemilu. Walaupun demikian, faktanya pada Pemilu 2009 beberapa partai politik menolak keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta Pemilu 2009, dan mereka mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara. Ternyata KPU menerima putusan peradilan tata usaha negara yang memenangkan gugatan tersebut, sehingga partai politik itu kemudian ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2009.

Banyaknya gugatan terhadap keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota ke Pengadilan Tata Usaha Negara pada Pemilu 2009 menyadarkan pembuat undang-undang, bahwa sengketa pemilu yang melibatkan penyelenggara pemilu dengan pihak lain yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu, perlu diatur undang-undang. Oleh karena itu, UU No. 8/2012 mengatur bahwa partai politik dan calon anggota yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU, KPU Provinsi, dan

---

6 Topo Santoso dkk, membedakan dua jenis sengketa atau perselisihan pemilu: pertama, perselisihan administrasi pemilu, yaitu perselisihan yang timbul karena adanya pihak yang merasa dirugikan keputusan penyelenggara pemilu, dan; kedua, perselisihan hasil pemilu, yaitu perselisihan yang timbul karena ada pihak yang tidak menerima hasil penghitungan suara yang ditetapkan penyelenggara.

KPU Kabupaten/Kota dapat menggugat keputusan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yakni ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).<sup>7</sup> Namun gugatan itu baru bisa dilakukan setelah Bawaslu dan jajarannya terlibat penyelesaian sengketa yang dimaksud. Artinya, sebelum dibawa ke PTTUN, sengketa tersebut harus diupayakan terlebih dahulu penyelesaiannya oleh Bawaslu dan jajarannya.<sup>8</sup>

Ketentuan yang mengembalikan fungsi Bawaslu sebagai penyelesaian sengketa pemilu tersebut merupakan perluasan tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu. Memang keputusan lembaga pengawas pemilu sebagai penyelesaian sengketa tersebut masih bisa dibawa ke PTTUN oleh pihak-pihak yang tidak puas atas keputusan lembaga pengawas pemilu. Namun keputusan yang masih bisa diajukan ke PTTUN itu sebatas sengketa yang disebabkan oleh keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar calon tetap anggota legislatif.<sup>9</sup> Artinya, diluar kasus sengketa yang disebabkan oleh dua keputusan penyelenggara pemilu tersebut, keputusan Bawaslu dan jajarannya dalam menyelesaikan sengketa bersifat final dan mengikat.<sup>10</sup>

---

7 Pasal 268 ayat (1) UU No. 8/2012.

8 Pasal 269 ayat (1) dan (2) UU No. 8/2012.

9 Pasal 268 ayat (2) UU No. 8/2012.

10 Pasal 259 ayat (1) UU No. 8/2012.

## **RUANG LINGKUP SENGKETA**

Berbeda dengan undang-undang pemilu sebelumnya, UU No. 8/2012 memberi pengertian jelas tentang sengketa pemilu. Menurut undang-undang ini, sengketa pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>11</sup> Berdasarkan pengertian itu, maka terdapat dua jenis sengketa, yakni: pertama, sengketa antarpeserta pemilu, dan; kedua, sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Kedua sengketa itu disebabkan oleh keluarnya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Menurut UU No. 15/2011, dalam menyelenggarakan pemilu, KPU membuat Peraturan KPU dan Keputusan KPU; sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuat keputusan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU.<sup>12</sup> Dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, jumlah keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sangat banyak sesuai dengan proses pelaksanaan tahapan pemilu. Semuanya bisa menjadi penyebab terjadinya sengketa (baik sengketa antarpeserta pemilu maupun sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu), yang harus diselesaikan oleh Bawaslu dan jajarannya.

---

<sup>11</sup> Pasal 257 UU No. 8/2012.

<sup>12</sup> Pasal 119 ayat (1) dan (3) UU No. 15/2011.

TABEL 5.1: KEPUTUSAN KPU, KPU PROVINSI DAN KPU KABUPATEN/KOTA YANG MENJADI SUMBER SENGKETA PEMILU

TAHAPAN	LEMBAGA	JENIS KEPUTUSAN YANG MENJADI SUMBER SENGKETA	LEMBAGA YANG MENYELESAIKAN
Penetapan Peserta Pemilu	KPU	Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD	Bawaslu atau bisa diteruskan ke PTTUN
Pendaftaran Pemilih	KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota	Penetapan Daftar Pemilih Tetap	Bawaslu
Penetapan Darah Pemilihan	KPU	Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan Pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Bawaslu
Pencalonan	KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota	Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Bawaslu, atau bisa diteruskan ke PTTUN
Kampanye	KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota	Waktu, Tanggal dan Tempat Pelaksanaan Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Bawaslu
Pemungutan dan Penghitungan Suara	KPU	Penetapan Hasil Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota	Mahkamah Konstitusi
Penetapan Calon Terpilih	KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/ kota	Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.	Bawaslu

Sekali lagi, khusus terhadap sengketa yang bersumber dari keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang penetapan daftar calon tetap, keputusan Bawaslu sebagai penyelesai sengketa masih bisa diajukan ke PTTUN oleh pihak-pihak yang tidak puas atas keputusan tersebut.<sup>13</sup> Tabel 5.1 memperlihatkan beberapa

<sup>13</sup> Satu lagi keputusan KPU yang menjadi sumber sengketa partai politik peserta dengan KPU adalah keputusan KPU tentang hasil pemilu, yang menurut konstitusi menjadi wewenang MK untuk menyelesaikannya, sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang bisa menjadi sumber sengketa antarpeserta pemilu maupun antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, beserta proses penyelesaiannya.

## **PENYELESAIAN SENGKETA OLEH BAWASLU**

**Potensi Sengketa:** Berdasarkan pengalaman Pemilu 2009, Keputusan KPU tentang penetapan daftar pemilih tetap (DPT) berpotensi besar menimbulkan masalah. Di satu sisi, pemilih yang namanya tidak terdapat dalam DPT terbuka peluang untuk melaporkan petugas pemilu ke pengawas pemilu, karena mereka dianggap melanggar ketentuan tindak pidana pemilu; disisi lain, partai politik peserta pemilu, atau calon anggota DPD, bisa mengajukan gugatan sengketa pemilu ke lembaga pengawas pemilu apabila mereka merasa dirugikan oleh keputusan tersebut karena pemilih yang berpotensi memilih dirinya, namanya tidak masuk dalam DPT.

Pada saat UU No. 12/2003 memberi kesempatan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota membentuk daerah pemilihan untuk Pemilu 2004, banyak pihak belum paham tentang konsekuensi-konsekuensi (dalam arti hasil pemilu) atas terbentuknya daerah pemilihan, sehingga keputusan KPU tentang penetapan daerah pemilihan nyaris tidak dipersoalkan.<sup>14</sup> Kini, setelah dua kali pemilu dan UU

---

Lihat juga Pasal 272 UU No. 8/2012.

14 Perdebatan berkepanjangan terjadi pada alokasi kursi DPR ke provinsi yang dipicu oleh jumlah penduduk yang berbeda. Sedang pembentukan daerah pemilihan DPR di setiap

No. 8/2012 memerintahkan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menata ulang daerah pemilihan. Situasinya sudah berbeda karena para fungsionaris partai politik sudah memahami konsekuensi-konsekuensi pembentukan daerah pemilihan, sehingga sangat mungkin keputusan KPU tentang penetapan daerah pemilihan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota akan menuai banyak gugatan.

Sebagaimana terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya, pada masa kampanye selalu terjadi rebutan lokasi kampanye diantara peserta pemilu. Secara umum, masalah itu bisa diatasi di lapangan oleh penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu yang dibantu aparat kepolisian. Beralihnya konsentrasi model kampanye dari rapat umum dan pemasangan atribut ke media massa (koran, majalah, radio, televisi, dan internet) mungkin akan menimbulkan masalah, pada saat terjadi rebutan ruang dan waktu pemasangan iklan kampanye. Masalahnya menjadi rumit, karena pemasangan iklan di media massa tidak hanya diatur oleh KPU, tetapi juga melibatkan instansi lain seperti Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan perusahaan media.

Pemungutan dan penghitungan suara di TPS biasanya tidak menimbulkan masalah, karena prosesnya diikuti oleh masyarakat secara langsung. Masalah mulai muncul ketika dilakukan rekapitulasi penghitungan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi. Namun pada proses ini tidak satu pun keluar Keputusan KPU Provinsi

---

provinsi tidak menimbulkan masalah. Lihat, Pipit Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jakarta: Perludem, 2007.

dan KPU Kabupaten/Kota, sehingga tidak ada yang menjadi dasar sengketa. Ujung dari proses rekapitulasi penghitungan suara adalah keputusan KPU tentang penetapan hasil pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Keputusan yang berupa hasil penghitungan perolehan suara dan kursi partai politik dan calon DPD itulah yang menjadi basis sengketa hasil pemilu, yang penyelesaiannya tidak dilakukan oleh Bawaslu, melainkan oleh MK.

Meskipun keputusan KPU tentang hasil pemilu dipersoalkan di MK, namun lanjutan dari keputusan KPU tentang hasil pemilu (yang tidak digugat, yang digugat tapi tidak dikabulkan, maupun yang digugat dan dikabulkan) yang berupa keputusan penetapan calon terpilih pemilu anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, bisa berujung pada sengketa di Bawaslu. Sebab, wewenang MK sebatas menyelesaikan sengketa hasil pemilu, tidak sampai pada penetapan calon terpilih. Memang logikanya, jika penetapan hasil pemilu sudah jelas, maka calon terpilihnya juga sudah pasti karena UU No. 8/2012 menggunakan formula jelas: calon terpilih ditetapkan berdasar suara terbanyak.<sup>15</sup>

Masalahnya adalah hasil pemilu yang ditetapkan oleh KPU atau yang sudah dikoreksi oleh MK, tidak selalu sama dengan “hasil pemilu” yang menjadi dasar penetapan calon terpilih anggota DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Beberapa keributan yang terjadi pada Pemilu 2004 dan Pemilu

---

15 Pasal 215 UU No. 8/2012.

2009 menunjukkan hal itu. Yang kedua, sebelum calon terpilih dilantik, UU No. 8/2012 membuka kesempatan dilakukannya penggantian calon terpilih, yang berpotensi menimbulkan masalah akibat penafsiran yang berbeda atas ketentuan undang-undang.<sup>16</sup> Dua masalah itulah yang memungkinkan terjadi sengketa di Bawaslu dan jajarannya, karena penetapan calon terpilih dan penggantian calon terpilih dilakukan melalui keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

**Mekanisme Penyelesaian Sengketa:** Proses sengketa diawali dari laporan oleh partai politik peserta pemilu atau calon anggota DPD kepada Bawaslu dan jajarannya. Berbeda dengan laporan pelanggaran pemilu, dimana pengawas pemilu punya waktu 7 hari untuk mengkaji (dan ditambah 3 hari lagi bila kurang); dalam laporan sengketa, pengawas pemilu langsung bekerja untuk menyelesaikannya dalam waktu singkat. UU No. 8/2012 membatasi, bahwa Bawaslu dan jajarannya memeriksa dan memutus sengketa paling lama 12 hari, sejak laporan sengketa diterima.<sup>17</sup>

Pemilu legislatif sebagaimana diatur UU No. 8/2012 adalah pemilu yang memilih 4 jenis kursi legislatif: DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena itu datangnya sengketa bisa berasal dari pengurus partai politik nasional yang mengajukan calon untuk pemilu DPR, pengurus partai politik provinsi yang mengajukan calon untuk pemilu DPRD Provinsi dan pengurus partai politik tingkat Kabupaten/Kota yang mengajukan calon

---

16 Pasal 220 UU No. 8/2012.

17 Pasal 258 ayat (3) UU No. 8/2012.

untuk pemilu DPRD Kabupaten/Kota, serta sengketa bisa juga berasal dari calon anggota DPD. Tentu saja, pemicu sengketa bisa berasal dari keputusan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.

Dalam situasi seperti itu, jelas Bawaslu tidak bisa menyelesaikan sendiri sengketa yang muncul. Oleh karena itu, UU No. 8/2012 memberi keleluasaan kepada Bawaslu untuk mendelegasikan kewenangan menyelesaikan sengketa kepada Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, bahkan pengawas pemilu lapangan dan pengawas pemilu luar negeri,<sup>18</sup> meskipun UU No. 15/2011 hanya memberi kewenangan menyelesaikan sengketa kepada Bawaslu dan Panwaslu kabupaten/kota.<sup>19</sup> Agar pendelegasian itu berjalan baik, Bawaslu harus menerbitkan peraturan yang berisi pendelegasian wewenang menyelesaikan sengketa secara jelas dan terukur. Jelas berarti peraturan memberi kepastian hukum, sedang terukur berarti pendelegasian itu sesuai tingkat kerumitan dan bobot politik sengketa dengan kapasitas masing-masing tingkatan lembaga pengawas.

UU No. 8/2012 sudah mengatur tahapan-tahapan penyelesaian sengketa yang harus dijalani pengawas pemilu.

---

18 Pasal 258 ayat (2) UU No. 8/2012.

19 Pasal 73 ayat (4) huruf c UU No. 15/2011 menyatakan, Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa pemilu. Sedang Pasal 77 ayat (1) huruf c UU No. 8/2012 menyatakan, Panwaslu kabupaten/kota bertugas dan berwenang menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana. Kalimat “sengketa penyelenggaraan pemilu yang tidak mengandung unsur pidana pemilu” sebetulnya tidak menjelaskan apa-apa, karena yang namanya sengketa tentu bukan tindakan pidana. Ketentuan ini tidak bisa menjadi pijakan untuk mengatur dan menentukan kriteria atau jenis dan bentuk sengketa. Oleh karena itu pengertian, pengaturan dan pembagian sengketa pemilu lebih baik dikembalikan kepada Pasal 257 UU No. 8/2012.

Pertama, setelah menerima dan mengkaji laporan sengketa, pengawas mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Kesepakatan itulah yang dirumuskan sebagai bentuk penyelesaian sengketa.<sup>20</sup> Kedua, apabila kesepakatan tidak tercapai, pengawas pemilu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa. Alternatif penyelesaian inilah yang kemudian diputuskan pengawas pemilu untuk mengakhiri sengketa.<sup>21</sup> Semua pihak harus menghormati keputusan tersebut, karena keputusan itu bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa yang bersumber pada keputusan KPU tentang peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota tentang calon tetap.<sup>22</sup>

Karena UU No. 8/2012 memberi tugas dan wewenang kepada Bawaslu dan jajarannya untuk menyelesaikan sengketa pemilu yang bersumber pada keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, maka undang-undang itu juga memerintahkan kepada Bawaslu untuk membuat peraturan tentang tata cara penyelesaian sengketa pemilu.<sup>23</sup> Tabel 4.2 menunjukkan beberapa hal yang harus diatur dalam peraturan Bawaslu tentang tata cara penyelesaian sengketa pemilu.

---

20 Pasal 258 ayat (4) UU No. 8/2012.

21 Pasal 258 ayat (5) UU No. 8/2012.

22 Pasal 259 ayat (1) UU No. 8/2012.

23 Pasal 258 ayat (5) UU No. 8/2012.

**TABEL 5.2 KERANGKA PERATURAN BAWASLU  
TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA**

NO.	POKOK PENGATURAN	URAIAN PENGATURAN
01.	Pengertian sengketa	Pengertian sengketa berdasarkan UU No. 8/2012 dan tambahan penjelasan yang diperlukan untuk memperjelas dan memastikan pengertian sengketa
02.	Ruang lingkup sengketa	Tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu yang mengharuskan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk mengeluarkan keputusan yang kemudian menjadi penyebab lahirnya sengketa.
03.	Pihak-pihak yang terlibat sengketa	Peserta pemilu partai politik yang diwakili oleh pengurus partai politik nasional yang mengajukan calon anggota DPR, pengurus partai politik provinsi yang mengajukan calon anggota DPRD provinsi, pengurus partai politik kabupaten/kota yang mengajukan calon anggota DPRD kabupaten kota, pengurus partai politik kecamatan, pengurus partai politik desa/ kelurahan, dan calon anggota DPD; KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/ kota, PPK dan PPS.
04.	Pendelegasian wewenang menyelesaikan sengketa	Jenis dan bentuk sengketa yang ditangani Bawaslu, Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri
05.	Proses penyelesaian sengketa	Penerimaan laporan sengketa; Penetapan berkas laporan sebagai sengketa; Penyerahan berkas laporan sengketa kepada pengawas yang berwenang; Pemeriksaan dan pengkajian berkas laporan; Pemanggilan pihak-pihak yang bersengketa untuk bermusyawarah mencapai mufakat; Apabila tidak mencapai mufakat pengawas pemilu mengeluarkan alternatif penyelesaian untuk disetujui para pihak; Apabila alternatif penyelesaian tidak disetujui para pihak, pengawas pemilu mengeluarkan keputusan final.
07.	Keputusan penyelesaian sengketa	Keputusan penyelesaian sengketa diformat dalam bentuk berita acara keputusan berdasar musyawarah mufakat, berita acara keputusan alternatif penyelesaian, dan berita acara keputusan pengawas pemilu.
08.	Waktu penyelesaian sengketa	Proses penyelesaian sengketa mulai dari penerimaan laporan permohonan sengketa sampai dengan keluarnya keputusan penyelesaian sengketa, tidak boleh lebih dari 12 hari.
09.	Gugurnya permohonan penyelesaian sengketa	Permohonan dinyatakan gugur apabila pemohon atau kuasa hukumnya tidak hadir dalam pertemuan pertama setelah tiga kali dipanggil oleh pengawas pemilu
10.	Dokumen penyelesaian sengketa	Laporan permohonan sengketa, yang di dalamnya terdapat: pokok persoalan yang disengketakan, alasan dan sebab sengketa, fakta sengketa, saksi dan barang bukti, hal yang dimohonkan, alamat termohon, dan; Berita Acara Penyelesaian Sengketa.

**Strategi Penyelesaian Sengketa:** UU No. 8/2012 menegaskan, kecuali keputusan sengketa yang bersumber pada keputusan KPU tentang peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tentang calon tetap, keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa bersifat final dan mengikat.<sup>24</sup> Artinya, semua pihak sudah seharusnya menghormati keputusan tersebut. Namun karena ketentuan ini tidak diikuti oleh sanksi terhadap mereka yang mengabaikan keputusan penyelesaian sengketa, maka sangat mungkin pihak-pihak yang tersangkut dengan keputusan penyelesaian sengketa itu tidak bersedia melaksanakan keputusan tersebut.

Jika demikian, hal ini mengingatkan ketidakberdayaan jajaran Panwas Pemilu pada Pemilu 2004 dalam menyelesaikan sengketa yang melibatkan penyelenggara pemilu. Saat itu hampir semua keputusan penyelesaian sengketa pengawas pemilu yang memerintahkan agar penyelenggara pemilu mengoreksi keputusannya, sama sekali tidak digubris. Penyelenggara pemilu menganggap bahwa keputusan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bersifat final mengikat dan tidak bisa digugat oleh siapapun. Jika memang akan demikian, apa yang harus dilakukan jajaran Bawaslu agar keputusan penyelesaian sengketa yang dikeluarkannya berlaku efektif?

Pertama, Bawaslu harus memastikan bahwa peraturan tentang penyelesaian sengketa sangat jelas dan pasti, sehingga benar-benar menjadi pedoman efektif dalam

---

24 Pasal 259 ayat (1) UU No. 8/2012.

menyelesaikan sengketa oleh jajaran pengawas pemilu. Kedua, Bawaslu perlu merekrut orang-orang yang memiliki kemampuan untuk menyelesaikan sengketa, sehingga proses penyelesaian sengketa maupun hasilnya dihormati oleh semua pihak yang terlibat dalam penyelesaian. Kesamaan pandangan, kesungguhan memegang prinsip, dan kemampuan teknis menyelesaikan sengketa di jajaran pengawas pemilu bisa dilakukan melalui pelatihan yang sistematis dan komprehensif.

Ketiga, dalam menghadapi dan menyelesaikan sengketa, Bawaslu dan jajarannya lebih mengedepankan pertimbangan-pertimbangan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusional daripada merujuk pada ketentuan-ketentuan teknis pemilu. Pemahaman filosofis berpilu jauh lebih penting dalam meningkatkan kesadaran berpilu demokratis semua pihak daripada merujuk pasal-pasal teknis pemilu yang penyusunannya tidak komprehensif dan membingungkan. Diskusi terbuka dengan penyelenggara pemilu dan peserta pemilu tentang pemaknaan pemilu demokratis jauh lebih berdampak pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu daripada adu kekuatan dan kewenangan.

Keempat, Bawaslu dan jajarannya hendaknya mengembangkan komunikasi intensif dengan penyelenggara pemilu, melalui pertemuan-pertemuan informal daripada berdebat melalui media massa. Pertemuan-pertemuan informal tidak hanya mencairkan suasana tetapi juga memudahkan pencarian solusi atas penyelesaian sengketa yang efektif; sebaliknya perdebatan di media massa tidak saja

menjadi “tontonan yang tidak lucu” oleh rakyat, tetapi juga semakin meninggikan keangkuhan masing-masing lembaga. Bagaimanapun juga efektivitas penyelesaian sengketa lebih banyak ditentukan oleh kedewasaan pengawas pemilu dan penyelenggara pemilu, daripada oleh tekanan peserta pemilu dan media massa.

## **PENYELESAIAN SENGKETA OLEH BAWASLU DAN PTTUN**

**Penguatan hakim tata usaha negara:** Semua keputusan sengketa pemilu yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan jajarannya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan sengketa yang bersumber pada keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dua jenis putusan sengketa terakhir ini bisa diajukan ke PTTUN apabila pihak-pihak yang bersengketa tidak puas dengan keputusan sengketa yang dikeluarkan oleh pengawas pemilu.

Mengapa keputusan sengketa oleh Bawaslu dan jajarannya yang bersumber pada keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, masih bisa digugat ke PTTUN? Setidaknya ada dua alasan: pertama, materi keputusan penyelenggara tersebut terkait langsung dengan proses dan hasil pemilu, sehingga status kepesertaan partai politik dan pencalonan harus berdasarkan keputusan penyelenggara pemilu, yang memang mempunyai wewenang

penyusunan menyelenggarakan pemilu, dan oleh karena itu; kedua, koreksi terhadap dua keputusan itu hanya bisa dilakukan oleh lembaga peradilan, sementara Bawaslu dan jajarannya dalam desain kelembagaan pemilu, bukanlah lembaga peradilan.

Sebelumnya muncul kekhawatiran, bahwa lembaga peradilan tata usaha pemilu tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara sengketa pemilu dengan baik, karena ketidakpahaman para hakim peradilan tata usaha negara tentang filosofi, prinsip, manajemen dan hukum pemilu. Selain itu, banyak pihak meragukan independensi dan netralitas para hakim peradilan tata usaha negara. Kekhawatiran tersebut juga diperkuat oleh bukti-bukti yang menunjukkan banyak perkara sengketa pemilu yang dibawa ke peradilan tata usaha negara, menghasilkan keputusannya kontroversial sehingga menimbulkan masalah baru.

Para pembuat undang-undang menyadari kekhawatiran tersebut, sehingga UU No. 8/2012 memberi penguatan kepada peradilan dan hakim tata usaha negara yang diberi wewenang menyelesaikan sengketa pemilu. Setidaknya, penguatan tersebut dilakukan melalui dua kebijakan.

Pertama, undang-undang menetapkan bahwa keputusan sengketa yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan jajarannya (terkait dengan kepesertaan dan pencalonan), langsung digugat ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang merupakan pengadilan tingkat dua, bukan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang merupakan pengadilan tingkat pertama. Namun putusan PTTUN belum sepenuhnya final, karena masih bisa diajukan permohonan

kasasi ke Mahkamah Agung (MA).<sup>25</sup> Pertimbangan menunjuk langsung PTTUN untuk menyelesaikan sengketa pemilu, selain pertimbangan efisiensi juga karena asumsi bahwa hakim di pengadilan tingkat kedua memiliki pengetahuan dan pengalaman yang lebih baik dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Kedua, undang-undang memerintahkan kepada MA untuk membentuk majelis khusus tata usaha negara pemilu yang diberi wewenang memeriksa, mengadili dan memutus sengketa pemilu. Majelis khusus ini terdiri dari hakim karier di lingkungan peradilan tinggi tata usaha negara, yang punya pengalaman setidaknya selama 3 tahun. Selanjutnya pada saat menangani perkara sengketa pemilu, para hakim khusus tersebut dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Mereka juga disyaratkan memiliki pengetahuan pemilu, sehingga sebelum bekerja sebagai hakim khusus mereka harus belajar dan meningkatkan pengetahuan kepemiluan melalui lokakarya atau pelatihan.<sup>26</sup>

**Potensi Sengketa ke PTTUN:** Berdasarkan pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, selalu saja terdapat partai politik yang tidak bisa menerima keputusan KPU saat namanya dicoret dari daftar peserta pemilu. Mereka mengklaim telah memenuhi semua persyaratan menjadi peserta pemilu, dan balik menuduh KPU tidak bersikap *fair* dalam melakukan verifikasi administrasi dan faktual. Persyaratan administrasi yang banyak (mulai dari jumlah pengurus,

---

25 Pasal 269 UU No. 8/2012.

26 Pasal 270 UU No. 8/2012.

jumlah kantor, hingga jumlah anggota) serta verifikasi anggota yang menggunakan metode sampling, menjadi sumber kesimpangsiuran penetapan partai politik peserta pemilu.

Sebelumnya, partai politik yang tidak puas atas keputusan KPU mengajukan gugatan ke mana-mana: pengawas pemilu, peradilan umum dan peradilan tata usaha negara. Kini setelah UU No. 8/2012 menetapkan jalur gugatan ke Bawaslu dan PTTUN, maka partai politik akan memaksimalkan peluang menggugat. Mereka akan mengajukan permohonan sengketa ke Bawaslu, dan jika tidak puas dengan keputusan Bawaslu mereka akan maju ke PTTUN, dan jika masih tidak puas dengan putusan hakim PTTUN, mereka pasti kasasi ke MA. Di lain pihak, KPU yang menjadi pihak termohon juga akan bertahan pada posisinya, bahwa keputusannya sudah benar. Demi menjaga “wibawa lembaga” KPU juga akan mencari putusan final di tingkat MA.

Jumlah gugatan terhadap keputusan daftar calon tetap juga berpotensi membludak pada setiap tingkatan pemilihan: DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Persyaratan administrasi calon yang sangat banyak, menjadi sumber sengketa karena calon merasa sudah memenuhi syarat, sementara penyelenggara menyatakan tidak memenuhi syarat. Belajar dari pengalaman sebelumnya, ketidaklengkapan persyaratan bukan semata-mata disebabkan oleh ketidakmampuan calon dalam memenuhi persyaratan, tetapi juga sering terjadi berkas persyaratan itu hilang atau dihilangkan di kantor penyelenggara pemilu atau di kantor partai politik.

Selama ini banyak calon yang merasa dirugikan oleh

keputusan KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/Kota, tidak melakukan apa-apa selain protes ketidakpuasan. Mereka enggan mempersoalkan masalahnya ke jalur hukum, karena undang-undang belum memperjelas jalur hukum itu. Kini setelah jalur hukum diperjelas oleh UU No. 8/2012, maka para calon yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu, kemungkinan besar akan mengajukan sengketa ke Bawaslu dan jajarannya, dan terus mempersoalkan sampai ke MA.

**Strategi Penyelesaian Sengketa:** Mekanisme penyelesaian sengketa yang bersumber pada keputusan KPU tentang peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar calon tetap di Bawaslu, sama dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang bersumber dari Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada umumnya. Hanya saja di sini, para pihak yang tidak puas dengan keputusan Bawaslu dan jajarannya dapat mengajukan gugatan ke PTTUN dan kasasi ke MA. Mereka diberikan kesempatan 3 hari sejak dikeluarkannya keputusan Bawaslu untuk menyampaikan gugatan ke PTTUN, 7 hari sejak dikeluarkannya putusan PTTUN untuk menyampaikan kasasi ke MA. Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara hakim khusus tata usaha negara pemilu memiliki waktu 21 hari, serta MA memiliki waktu 30 hari.<sup>27</sup>

Apa yang harus dilakukan agar proses penyelesaian sengketa melalui Bawaslu, PTTUN, dan MA ini berjalan

---

27 Pasal 269 ayat (2) (6) (8) (9) UU No. 8/2012.

efektif? Pertama, Bawaslu perlu menjalin komunikasi intensif dengan MA untuk menyamakan persepsi tentang penyelesaian sengketa pemilu. Komunikasi itu bukan dimaksudkan untuk mempengaruhi hakim dalam pengambilan putusan agar sesuai dengan kehendak Bawaslu, melainkan untuk menjaga kesamaan pemahaman tentu isu-isu penyelesaian sengketa, sehingga kedua belah pihak memiliki tolok ukur yang sama dalam memutuskan perkara.

Kedua, komunikasi intensif dengan penyelenggara pemilu agar masing-masing tak hanya memiliki kesamaan pemahaman dalam proses penyelesaian sengketa, tetapi juga agar masing-masing menyadari kekurangan dan kelebihanannya. Kondisi tersebut akan memudahkan implementasi keputusan sengketa, sekaligus mengurangi drama “*Tom and Jerry*” di hadapan publik. Bagaimanapun kredibilitas lembaga pengawas pemilu dan penyelenggara pemilu lebih ditentukan oleh kinerja konkritnya daripada oleh perang pernyataan di media massa.

## PENGUATAN BAWASLU

# BAB 6

## PENUTUP

### KESIMPULAN

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 15/2011) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8/2012), telah memperkuat lembaga pengawas pemilu, yakni Bawaslu dan jajarannya sampai tingkat desa/kelurahan. Penguatan itu bisa dilihat dari sisi posisi, organisasi, dan fungsi.

Pertama, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010, membuat UU No. 15/2011 menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri. Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU; Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu adalah lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, seperti diatur oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Oleh karena itu rekrutmen Bawaslu dilakukan bersama-sama KPU oleh tim seleksi yang sama, selanjutnya Bawaslu merekrut sendiri anggota Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Provinsi merekrut anggota Panwaslu Kabupaten/Kota.

Kedua, UU No. 15/2011 memperkuat organisasi Bawaslu dengan mengubah Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu

Provinsi, yang berarti mengubah kelembagaan pengawas pemilu provinsi yang tadinya bersifat sementara atau *ad hoc*, menjadi permanen. Penguatan organisasi juga ditunjukkan dengan pembesaran sekretariat. Sebelumnya sekretariat Bawaslu hanya dipimpin oleh seorang sekretaris dari kalangan birokrat eselon 2, kini menjadi Sekretariat Jenderal yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dari kalangan birokrat eselon 1. Pembesaran ini tidak hanya memungkinkan Bawaslu memiliki staf sekretariat dalam jumlah besar, tetapi juga sudah dapat menyusun, mengajukan dan mencairkan anggaran sendiri.

Ketiga, dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, UU No. 8/2012 menambah wewenang Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa yang diselesaikannya bukan sekadar sengketa antarpeserta pemilu sebagaimana terjadi pada masa lalu, tetapi juga sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. UU No. 8/2012 juga memperjelas pengertian, ruang lingkup, dan proses penyelesaian sengketa.

Menurut undang-undang itu, sumber sengketa adalah keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang dikeluarkan dalam penyelenggaraan pemilu. Keputusan-keputusan tersebut dikeluarkan untuk memastikan proses atau hasil setiap tahapan pemilu. Misalnya, pada tahap pendaftaran pemilih keluar Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar pemilih tetap, pada tahap kampanye keluar keputusan tentang alokasi waktu dan tempat pelaksanaan kampanye pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Keputusan-keputusan itulah yang bisa menjadi sumber sengketa yang melibatkan antarpeserta pemilu atau antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Dalam hal ini Bawaslu dan jajarannya bertugas dan berwenang menyelesaikan sengketa, yang keputusannya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan yang sengketanya bersumber dari keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tentang penetapan daftar calon tetap pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam hal keputusan menyangkut dua keputusan penyelenggara pemilu tersebut, maka pihak-pihak yang tidak puas dengan keputusan Bawaslu atau jajarannya bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan bahkan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA).

Dalam bidang pengawasan dan penegakan hukum, UU No. 8/2012 tidak memperkuat atau menambah fungsi Bawaslu dan jajarannya. Fungsi Bawaslu tetap sebagai “tukang pos”, yakni menyampaikan rekomendasi adanya pelanggaran administrasi ke penyelenggara pemilu, rekomendasi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu ke DKPP, dan rekomendasi pelanggaran pidana ke kepolisian. Meskipun demikian, UU No. 15/2011 telah mengarahkan bahwa pengawas pemilu harus berkonsentrasi ke pencegahan setara dengan penindakan (menyampaikan rekomendasi pelanggaran). Nilai strategis pencegahan adalah dampaknya pada tumbuhnya kesadaran pemilih, partai politik dan calon dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu.

## REKOMENDASI

Pertama, pencegahan harus ditempatkan sebagai langkah strategis untuk memaksimalkan fungsi pengawasan. Pencegahan harus mendorong terciptanya persaingan sehat dalam memperebutkan suara rakyat di kalangan peserta pemilu, sehingga siapapun pemenang pemilu akan dihormati oleh rakyat. Strategi pencegahan perlu meningkatkan kontrol diantara para peserta pemilu dan diantara para calon, sehingga masing-masing berusaha menjaga diri agar tidak melakukan pelanggaran. Selanjutnya, strategi pencegahan harus melibatkan masyarakat agar mereka terhindar dari intimidasi dan jual beli suara, sehingga mereka bisa memberikan suara secara bebas, sekaligus menjaga sendiri keaslian suaranya dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

Perancangan strategi pencegahan perlu mempertimbangkan tiga hal: pertama, pengedepanan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945; kedua, pelibatan masyarakat luas dalam pencegahan pelanggaran, dan; ketiga, penentuan bentuk dan jenis kegiatan pencegahan disesuaikan dengan kondisi masyarakat. Pelibatan masyarakat akan memasifkan proses internalisasi nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Dengan demikian upaya-upaya pencegahan pelanggaran pemilu merupakan kegiatan pendidikan politik masal, yang bertujuan untuk menekan sekecil mungkin kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu, sekaligus untuk meningkatkan kualitas pemilu.

Kedua, Bawaslu dan jajarannya tidak perlu menangani semua kasus pelanggaran yang dilaporkan atau yang ditemukannya, karena tidak semua rekomendasi ke intitusi lain akan bisa ditangani dengan baik. Kinerja penindakan tidak lagi diukur atas banyaknya kasus yang ditangani dan diselesaikan, melainkan oleh dampak dari penanganan dan penyelesaian kasus tersebut. Itu artinya, Bawaslu dan jajarannya harus fokus pada kasus-kasus tertentu, yang secara sosiologis berpengaruh terhadap proses penegakan hukum pemilu.

Kasus-kasus pelanggaran yang harus ditangani Bawaslu perlu memenuhi kriteria: pertama, berkait langsung dengan hilang-tidaknya hak pilih atau penggunaan hak pilih, seperti intimidasi pemilih dan penghapusan nama dalam DPT; kedua, mempengaruhi perilaku pemilih, seperti jual beli suara, penggunaan dana ilegal dalam kampanye; ketiga, mengubah hasil pemilu, seperti perubahan rekapitulasi penghitungan suara. Jika kasus tidak memenuhi kriteria tersebut, Bawaslu tidak harus memprosesnya, melainkan cukup digunakan sebagai bahan kampanye pencegahan pelanggaran pemilu.

Ketiga, sehubungan dengan fungsi menyelesaikan sengketa, Bawaslu harus memperhatikan tiga hal berikut ini: pertama, memastikan bahwa peraturan tentang penyelesaian sengketa sangat jelas dan pasti; kedua, merekrut orang-orang yang memiliki kemampuan untuk menyelesaikan sengketa, sehingga proses penyelesaian sengketa maupun hasilnya dihormati oleh semua pihak yang terlibat dalam penyelesaian, dan; ketiga mengedepankan pertimbangan-

pertimbangan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusional daripada merujuk pada ketentuan-ketentuan teknis pemilu.

Bawaslu dan jajarannya hendaknya mengembangkan komunikasi intensif dengan penyelenggara pemilu, melalui pertemuan-pertemuan informal daripada berdebat melalui media massa. Pertemuan-pertemuan informal tidak hanya mencairkan suasana tetapi juga memudahkan pencarian solusi atas penyelesaian sengketa yang efektif; sebaliknya perdebatan di media massa tidak saja menjadi “tontonan yang tidak lucu” oleh rakyat, tetapi juga semakin meninggikan keangkuhan masing-masing lembaga. Bagaimanapun juga efektivitas penyelesaian sengketa lebih banyak ditentukan oleh kedewasaan pengawas pemilu dan penyelenggara pemilu, daripada oleh tekanan peserta pemilu dan media massa.

Keempat, terhadap penyelesaian sengketa yang masih bisa digugat di PTTUN dan MA, Bawaslu perlu melakukan hal sebagai berikut: pertama, menjalin komunikasi intensif dengan MA untuk menyamakan persepsi tentang penyelesaian sengketa pemilu, sehingga kedua belah pihak memiliki tolok ukur yang sama dalam memutuskan perkara; kedua, melakukan komunikasi intensif dengan penyelenggara pemilu masing-masing memiliki kesamaan pemahaman dalam proses penyelesaian sengketa dan menyadari kekurangan dan kelebihanannya. Kondisi tersebut akan memudahkan implemetasi keputusan sengketa, sekaligus mengurangi drama “*Tom and Jerry*” di hadapan publik. Bagaimanapun kredibilitas lembaga pengawas

pemilu dan penyelenggara pemilu lebih ditentukan oleh kinerja kongkritnya daripada oleh perang pernyataan di media massa.

## PENGUATAN BAWASLU

# Daftar Pustaka

- Badan Pengawas Pemilu, *Ringkasan Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2009*, Jakarta: Bawaslu, 2010.
- Goddwin-Will, Guy S, *Pemilu Jurdil dan Standar International* (trj.), Jakarta: Pirac dan The Asia Foundation, 1999.
- Haris, Syamsuddin, 'Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan' dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.
- International IDEA, *Electoral International Standard: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Election*, Stockholm: International IDEA, 2001.
- International IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Jakarta: 2010.
- Irwan, Alexander dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1955.
- Kartawidjaja, Pipit dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jakarta: Perludem, 2007.
- Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*, Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.
- Panitia Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Laporan Pertanggungjawaban Panwaslu Pusat Pemilu 1999*, Jakarta: Gramedia, 1999.
- Panwas Pemilu 2004, *Buku 1: Resume, Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD, DPRD Tahun 2004*,

Jakarta: Panwas Pemilu 2004.

Santoso, Topo, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2007.

Sardini, Nur Hidayat, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indoneisa*, Jakarta: Fajar Media Press, 2011.

Supriyanto, Didik dkk, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006.

Supriyanto, Didik, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2007.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011

Naskah Akademis RUU Perubahan atas UU No. 22/2007

Laporan Panitia Khusus Penyelidikan Daftar Pemilih Tetap Pemilu Presiden 2009 DPR.

## PENGUATAN BAWASLU

# Lampiran 1

## RESUME DISKUSI TERBATAS PERTAMA

# **DESAIN KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK**

Desain keterbukaan informasi publik di Bawaslu yang bertujuan agar Bawaslu lebih terbuka dan akuntabel. Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan untuk memperoleh kepercayaan para pihak sehingga putusan Bawaslu yang dapat diterima. Adapun upaya yang dapat dilakukan Bawaslu terkait dengan keterbukaan informasi publik adalah sebagai berikut:

- A. Berdasarkan UU nomor 14 tahun 2008 tentang KIP, setiap lembaga Negara harus menerapkan prinsip transparansi dengan mengacu pada UU tersebut. Keterkaitan dengan Bawaslu sebagai pengawas pemilu, yang justru perlu dijadikan perhatian adalah “bahan sebelum diminta harusnya sudah siap”. Dalam praktik UU KIP dalam dua tahun terakhir, banyak masalah muncul karena badan publik tidak mengumumkan info yang harus dibuka. 4 hal yang harus ada:
  1. Profil (visi misi, pejabat, tupoksi, lokasi, kontak)
  2. Info yang menyangkut kinerja (rencana kerja, program kerja, laporan triwulan, pengaduan yang diterima, sengketa yang sudah diselesaikan apasaja, dll)
  3. Laporan keuangan (yang sudah diaudit oleh BPK)

4. Laporan yang menyangkut regulasi yang terkait dengan lembaga itu (dasar hukum tindakan lembaga yang bersangkutan)

B. Dengan ketentuan bahwa Paling tidak 6 bulan sekali *diupdate*, tanpa diminta harus dipaparkan pada Publik (website, media). Selain itu terdapat info yang harus tersedia setiap saat (data pendukung) yang berkaitan dengan fokus dan *concern* lembaga selain dari informasi yang dikecualikan (Informasi yang dikecualikan memperhatikan uji konsekuensi dari KIP (Pasal 17 UU KIP)). Kategori informasi:

1. Wajibdiumumkan
2. Wajibdisediakan
3. Serta merta harus diumumkan
4. Dikecualikan

C. Dalam melakukan fungsinya sebagai lembaga publik, posisi informasi harus sangat diperhatikan. Sepanjang berada dibawah penguasaan Bawaslu, maka setiap orang berhak untuk memperoleh atau mengetahuinya. Pelanggaran terhadap hal ini dapat dikenakan pidana informasi. Kecuali kalau Bawaslu tidak memilikinya, Bawaslu dapat menggunakan hak tolaknya. Penyediaan info menjadi kewajiban Bawaslu sebagai badan publik. Keterbukaan info di Bawaslu memiliki dua singgungan yaitu Bawaslu badan publik dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu. 2 hal yang harus dilakukan:

1. Pengelolaan informasi, PPID akan ada di mana kalau Bawaslu tidak punya akses ke bawahnya secara vertikal
2. Bagaimana melakukan uji konsekuensi

Apakah info harus yang diproduksi oleh lembaga yang bersangkutan? Info publik adalah yang dihasilkan, dikelola, diterima, disimpan sepanjang dikuasai olehnya yang terkait dengan penyelenggaraan Negara.

Menerima tapi tidak dikuasai? Ini yang sering kali disengketakan. Kalau info itu diterima, sepanjang terkait penyelenggaraan Negara, harus diumumkan

**Hal yang telah dilakukan Bawaslu adalah** Pemetaan keterbukaan informasi publik di Bawaslu dan Peraturan KIP sehingga melihat dalam konteks KIP, yang perlu dilakukan Bawaslu:

1. Melihat dari *availability* dan *assesibility* informasi itu, maka Bawaslu perlu menyediakan *list* apa saja yang jadi *domain* Bawaslu dan apa saja yang dapat diakses oleh masyarakat.
2. Kualitas dan kuantitas
3. Pelembagaan pelayanan: pejabat pelayanan informasi & prosedur pelayanan informasi
4. Mekanisme yang harus ditempuh Bawaslu untuk menentukan apa yang dapat diumumkan dan apa yang dikecualikan

## INFORMASI YANG DIKECUALIKAN

Secara prinsip info itu tidak ada rahasia, karena bisa diputuskan oleh pengadilan/KIP untuk membuka atau tidak. Hanya saja terdapat informasi yang dikecualikan yang merupakan info yang kalau dibuka pada publik bisa menghambat penyelesaian sengketa yang ada di Bawaslu. Pengecualian sifatnya tidak mutlak. Kalau peminta data men-*challenge* itu ke KIP, data itu bisa dibuka (harus ada putusan dari KIP terlebih dahulu). Untuk penyelesaian sengketa, informasi menjadi faktor yang penting. Kalau melalui KIP terlebih dahulu, masalahnya dikhawatirkan nanti akan menjadi terlalu lama karena dalam UU KIP konteks waktu tidak kompatibel jika disesuaikan dengan konteks kepemiluan (sengketa pemilu di Bawaslu)

## PERMASALAHAN

Jangka waktu penyelesaian uji konsekuensi atau pengadilan informasi membutuhkan waktu 47 hari yang pada pokoknya tidak kompatibel dengan penyelesaian sengketa di Bawaslu mengingat tahapan penyelenggaraan pemilu.

Salah satu perbandingan yang dapat dilakukan adalah dengan merujuk pada implementasi keterbukaan informasi publik di Mahkamah konstitusi. MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berpedoman pada dua prinsip untuk melakukan implementasi Keterbukaan Informasi Publik yaitu:

1. Membantu (membantu setiap orang yang memiliki kepentingan untuk memperoleh informasi)
2. Menyampaikan informasi (Menyampaikan cara untuk melakukan gugatan dan beracara di MK)

Dalam melakukan implementasi tersebut hal yang harus diperhatikan adalah membangun sarana dan prasarana dan membangun integritas seluruh pegawai di MK. Hanya dua yang dikecualikan di MK, yaitu rapat pemusyawaratan hakim membahas putusan dan putusan sebelum diucapkan di pengadilan yang terbuka.



# Lampiran 2

RESUME DISKUSI TERBATAS KEDUA

## **MENINGKATKAN PARTISIPASI PUBLIK UNTUK PENGAWASAN**

### **BEBERAPA PERMASALAHAN**

1. Minimnya pelaporan baik dari parpol maupun peserta pemilu
2. Hasil pantauan pemantau pemilu yang tidak diterima oleh Bawaslu

### **HAL YANG HARUS DIPERHATIKAN:**

1. Bawaslu perlu mengidentifikasi upaya apa saja yang dapat ditempuh untuk meningkatkan partisipasi publik
2. Bawaslu perlu mengidentifikasi informasi seperti apa yang harus dipublikasikan untuk mendorong pengawasan partisipasi dari publik

## PENGUATAN BAWASLU

# Lampiran 3

## RESUME DISKUSI TERBATAS KETIGA

# **OPTIMALISASI KEWENANGAN BAWASLU TERKAIT SENGKETA PEMILU**

Bawaslu terkait sengketa pemilu memiliki fungsi mendamaikan dan fungsi memutus:

1. Cara musyawarah mufakat (mediasi) => fungsi mendamaikan, dengan tata cara sebagai berikut:
  - Diserahkan pada para pihak
  - Alternative penyelesaian sengketa
  - Tidak selesai, langsung diputuskan oleh Bawaslu
2. Pemeriksaan dan pemutus sengketa (adjudikasi) => fungsi memutus

## **PERMASALAHAN**

Pasal 258 dan Pasal 259 (memilih atau urutan? Mencoba didamaikan atau langsung diputus?) Kalau didamaikan tidak berhasil maka siapa yang akan jadi pemutus?

## **HAL YANG HARUS DIATUR BAWASLU**

Ada beberapa hal yang harus diatur oleh Bawaslu terkait penyelesaian sengketa ini:

1. Definisi sengketa pemilu. Apakah semuanya harus diadili dan diputus Bawaslu sementara pengertian sengketa itu masih sangat luas. Dan bagianmana yang akan diadili berdasarkan pasal 259?
2. Mekanisme penyelesaian sengketa (siapa yang menjadi mediator? Pemutus? Siapa yang menunjuk?)
3. Lama penyelesaian sengketa. Ini merupakan kebijakan dari Bawaslu sendiri
4. Apakah ada kuasa hukum atau ada principal dll?
5. Jika musyawarah gagal, harus ada mekanisme khusus. Misalnya diwajibkan menempuh perdamaian dalam waktu empat hari, maka disinilah muncul fungsi memutus Bawaslu. Persoalan muncul siapa yang akan memutus?
6. Pemisahan alat bukti dan pembuktian harus diatur lebih rinci
7. Format putusan dan lain-lain, syarat batal, dan lain-lain. (mengingat Bawaslu menjalankan fungsi *quasy judicial* jadi harusnya memiliki standar putusan dimana di dalamnya terdapat pertimbangan atas putusan yang diambil, kalau tidak diatur maka MA yang akan mengatur dengan PERMA)

Ada beberapa hal terkait dengan tugas PTUN terkait dengan penyelesaian sengketa pemilu. Hukum Acara yang memperhatikan hal-hal berikut:

1. Jangan sampai mengeluarkan putusan yang sifatnya penetapan (tidak ada anggaran). Harusnya keputusan KPU mengenai hasil verifikasi (objek gugatan).

2. Dalam melakukan penyelesaian sengketa tidak ada ‘pemutus’, pertanyaannya yang mana yang akan masuk ke sengketa PTUN?
3. Subjeknya siapa saja? Antar Peserta pemilu, peserta pemilu dan penyelenggara pemilu. Permasalahannya seperti KIP, dia tidak mau jadi subjek sehingga tidak tepat untuk digugat. Dalam hal ini apakah Bawaslu adalah subjek? Sehingga perlu dibuat hukum acara yang khusus dalam suatu divisi dengan melibatkan peran pengadilan juga (subjek gugatan). Jangan sampai subjek dan objek dipaksakan.
4. Tuntutan harus jelas.
5. Alokasi waktu yang ‘cukup’ (melengkapi berkas, 21 hari proses di PTUN, 30 hari MA). Seharusnya 1 minggu. Mengenai alokasi waktu, MA yang menafsirkan (Pokja MA yang menafsirkan pasal-pasal ini, focus Bawaslu hanya 259 saja tentang sengketa pemilu *final and binding* saja).

## **HAL YANG HARUS DILAKUKAN**

1. Pembuatan peraturan yang sifatnya melengkapi
2. Identifikasi informasi yang dapat dibuka
3. Prosedur yang dapat ditempuh untuk memperoleh informasi dan uji konsekuensi yang dapat dilakukan
4. Peraturan tentang penyelesaian sengketa informasi yang sesuai dengan tahapan kepemiluan
5. *quorum* siding dan *quorum* putusan

## HUKUM ACARA YANG PERLU DIPERHATIKAN

Tata cara *quorum* paling tidak minimal 4, untuk putusan 3 (prinsipnya tetap mayoritas). Kamar khusus penyelesaian sengketa berbahaya di Bawaslu.

## QUASI PENGADILAN

Masalah: sidang atau tidak? Hanya menerima berkas atau sidang terbuka? *Load* kerja, pengawasan minim. Perlu dibuat hukum acara untu sidang *in absentia*. Hukum acara untuk kapan keputusan berlaku. Sejak diucapkan dalam sidang Bawaslu. Jangan sampai ada yang mengatakan belum menerima salinan putusan yang kemudian akan menimbulkan masalah administrasi.

- Permohonan diajukan ke Bawaslu, gugatan konteksnya diajukan ke PTUN
- Pihak yang memiliki kompetensi dan dapat ditunjuk untuk menyelesaikan sengketa (mediator)
- Upaya paksa yang dapat ditempuh untuk mengeksekusi putusan pengadilan

Fungsi pengawasan bisa di supervisi, jadi fungsinya bisa diturunkan ke Bawaslu provinsi dan panwaslu tapi harus diatur dalam hal apa saja bisa didelegasikan ketingkat bawah.

1. Sengketa TUN Pemilu  
Subjek: peserta pemilu  
Objek: putusan untuk menjadi calon

Harus diputus, jadi tidak bisa dimediasi terlebih dahulu.

## 2. Non TUN

Apakah bisa menggunakan tenaga diluar Bawaslu? Apakah bisa menggunakan Hakim PTUN atau mantan hakim atau akademisi? Bagaimana putusan Bawaslu ini dilingkungan TUN?

Sebagai asisten atau tenaga ahli bisa, tapi kalau orang lain tidak bisa. Karena di UU tegas disebut BAWASLU. Tidak mungkin dimediasi sebab membuang waktu (putusan yang berkaitan dengan verifikasi). Valid dan invalid tugas Bawaslu. Tapi kalau tidak harus dimediasi pasti terkait dengan kepentingan, itulah yang harus dikategorisasikan:

- putusan yang harus segera diputus
- perkara mana yang perlu dimediasi

## **PENYELESAIAN SENGKETA**

1. Bawaslu Pasif, sehingga pengajuan penyelesaian sengketa menggunakan terminologi permohonan.
2. Hal-hal yang masuk kategori sengketa masih belum jelas.
  - Obyek (hasil verifikasi parpol, SK DCT). Belum ada kejelasan mengenai produk administrative Bawaslu setelah menangani sengketa menyangkut verifikasi Parpol dan DCT.

- Subyek: Peserta, parpol, kandidat. Untuk tergugat perlu diperhatikan apakah KPU dan Bawaslu dapat dijadikan tergugat atau tidak

## **PENINDAKAN**

Optimalisasi desain pengawasan sehingga ada kesatuan antara pengawasan dan penindakan. (Penindakannya harusnya bagaimana? Mengingat kesulitan dalam memutus). Kategori, proses untuk memutus, eksekusi putusan (bagaimana para pihak bisa mematuhi putusan yang dibuat?).

# Lampiran 4

DRAF USULAN DARI PERLUDEM

## **RENCANA STRATEGIS BAWASLU 2012-2017**

### **VISI**

Pengawasan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu yang berintegritas dan berkredibilitas demi mewujudkan pemilu yang langsung umum bebas rahasia jujur dan adil.

### **MISI**

1. Mencegah terjadinya pelanggaran peraturan pemilu.
2. Menindak pelaku pelanggaran peraturan pemilu.
3. Menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilu dan sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu.

### **TUJUAN**

1. Meningkatkan kesadaran berpemilu demokratis di kalangan pemangku kepentingan pemilu.
2. Mempercepat proses penanganan pelanggaran peraturan pemilu yang secara langsung merusak prinsip-prinsip pemilu demokratis.
3. Mengedepankan musyawarah mufakat demi keadilan dan kepastian hukum bagi pihak yang bersengketa.

## **SASARAN**

1. Pemilih menyadari hak dan kewajiban dalam berpemilu.
2. Partai politik peserta pemilu, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif berkompetisi secara sehat dalam pemilu.
3. Penyelenggara pemilu berposisi mandiri dan berlaku profesional.
4. Masyarakat aktif mengawasi penyelenggaraan pemilu.

## **PROGRAM**

1. Peningkatan kapasitas kelembagaan.
2. Peningkatan kapasitas personal.
3. Pencegahan pelanggaran pemilu.
4. Penindakan pelanggaran pemilu.
5. Penyelesaian sengketa pemilu.

## **KEGIATAN**

Terlampir.

# PROGRAM DAN KEGIATAN

## Peningkatan Kapasitas Kelembagaan

NO.	KEGIATAN	WAKTU	TEMPAT
01.			
02.			
03.			
04.			
05.			
06.			
07.			
08.			
09.			
10.			

## Peningkatas Kapasitas Personal

NO.	KEGIATAN	WAKTU	TEMPAT
01.			
02.			
03.			
04.			
05.			
06.			
07.			
08.			
09.			
10.			

## Pencegahan Pelanggaran Pemilu

NO.	KEGIATAN	WAKTU	TEMPAT
01.			
02.			
03.			
04.			
05.			
06.			

## PENGUATAN BAWASLU

NO.	KEGIATAN	WAKTU	TEMPAT
07.			
08.			
09.			
10.			

## Penindakan Pelanggaran Pemilu

NO.	KEGIATAN	WAKTU	TEMPAT
01.			
02.			
03.			
04.			
05.			
06.			
07.			
08.			
09.			
10.			

## Penyelesaian Sengketa Pemilu

NO.	KEGIATAN	WAKTU	TEMPAT
01.			
02.			
03.			
04.			
05.			
06.			
07.			
08.			
09.			
10.			

## PENJELASAN VISI DAN MISI

1. Visi adalah kondisi ideal yang diharapkan; misi adalah upaya untuk mencapai visi.
2. Visi setiap lembaga penyelenggara pemilu adalah terselenggaranya pemilu secara langsung umum bebas rahasia jujur dan adil sebagaimana diamanahkan UUD 1945.<sup>1</sup> Sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan UU No. 15/2011<sup>2</sup> dan UU No. 8/2010,<sup>3</sup> visi Bawaslu adalah terjadinya pengawasan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu yang berintegritas dan berkredibilitas demi terselenggaranya pemilu yang langsung umum bebas rahasia jujur dan adil.
3. Misi setiap lembaga penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu secara langsung umum bebas rahasia jujur dan adil sebagaimana diamanahkan UUD 1945. Sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan UU No. 15/2011<sup>4</sup> dan UU No. 8/2010,<sup>5</sup> misi Bawaslu adalah: pertama, mencegah terjadinya pelanggaran peraturan pemilu; kedua, menindak pelaku pelanggaran peraturan pemilu, dan; ketiga, menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilu dan sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu.

---

1 Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

2 Pasal 73 ayat (2) UU No. 15/2011.

3 Pasal 258 UU No. 8/2012.

4 Pasal 73 ayat (2) UU No. 15/2011.

5 Pasal 258 UU No. 8/2012

## PENJELASAN TUJUAN DAN SASARAN

1. Tujuan adalah misi dalam kurun waktu tertentu dengan cara tertentu. Sedang sasaran adalah obyek misi dalam kurun waktu dan cara tertentu tersebut.
2. Perumusan tujuan dan sasaran harus: pertama, mengacu pada visi dan misi Bawaslu; kedua, memperhatikan masa kerja Bawaslu, dan ketiga, memperhitungkan kondisi internal Bawaslu dan situasi sosial politik yang melingkupi Bawaslu. Visi dan misi Bawaslu sudah dirumuskan; masa kerja Bawaslu sudah jelas, yakni periode 2012-2017. Yang harus dianalisis adalah kondisi internal dan situasi sosial politik yang melingkupi Bawaslu. Analisis internal meliputi kekuatan dan kelemahan Bawaslu, sedangkan analisis sosial politik meliputi peluang dan tantangan yang harus dihadapi Bawaslu.<sup>6</sup>
3. Kekuatan: pertama, posisi Bawaslu sejajar dengan lembaga penyelenggara pemilu lain, sama-sama mandiri; kedua, organisasi Bawaslu dan Bawaslu provinsi bersifat tetap dan sekretariat lembaga diperbesar dan bisa merencanakan dan mengelola anggaran sendiri, dan; ketiga, Bawaslu merekrut sendiri anggota Bawaslu provinsi, dan Bawaslu provinsi merekrut sendiri anggota Panwaslu kabupaten/kota, demikian seterusnya sampai tingkat desa/kelurahan.

---

6 Selengkapnya, lihat Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Dharmawan, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pengawasan Pemilu 2014*, Jakarta: Perludem, 2012.

4. Kelemahan: pertama, jumlah personel sedikit dengan pengalaman terbatas; kedua, waktu rekrutmen pengawas di tingkat bawah bersamaan dengan tahapan pelaksanaan pemilu legislatif sehingga tidak sempat melakukan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas; ketiga, wewenang penindakan terbatas pada menindaklanjuti kasus pelanggaran ke institusi lain, dan; keempat, wewenang menyelesaikan sengketa antara peserta pemilu dan penyelenggara pemilu masih bisa dilanjutkan ke lembaga peradilan tata usaha negara.
5. Peluang: pertama, undang-undang membuka ruang lebar untuk melakukan pencegahan; kedua, undang-undang memberi wewenang baru menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilu dan sengketa antara peserta pemilu dan penyelenggara pemilu; ketiga, partai politik dan calon anggota legislatif berharap Bawaslu memaksimalkan perannya, dan; keempat, sebagian masyarakat menyediakan diri untuk berpartisipasi dalam pengawasan pemilu.
6. Tantangan: pertama, susunan dan materi undang-undang pemilu masih belum lengkap, banyak ketentuan tumpang tindih, dan banyak ketentuan multitafsir, sehingga menyulitkan dalam penegakan hukum; kedua, sistem pemilu proporsional daftar terbuka meningkatkan kompetisi antarcalon anggota legislatif, sehingga bisa melipatgandakan kasus pengubahan hasil penghitungan suara; ketiga, partai politik, calon anggota legislatif dan

penyelenggara pemilu terlibat dalam persekongkolan pelanggaran peraturan, khususnya dalam mengubah hasil rekapitulasi penghitungan suara; keempat, penyelenggara pemilu dan kepolisian cenderung pasif dalam penyelesaian kasus pelanggaran peraturan pemilu; kelima, masyarakat meragukan kesungguhan dan kemampuan Bawaslu dalam mengefektifkan fungsi pengawasan pemilu.

Analisis Kekuatan-Kelemahan dan Peluang-Tantangan

<p>INTERNAL</p> <p>EKSTERNAL</p>	<p>KEKUATAN: (1) posisi mandiri; (2) organisasi tetap dan sekretariat besar; (3) merekrut sendiri anggota</p>	<p>KELEMAHAN: (1) personel sedikit, pengalaman terbatas; (2) rekrutmen bersamaan tahapan; (3) wewenang menindak pelaku pelanggaran terbatas; (4) wewenang menyelesaikan sengketa terbatas.</p>
<p>PELUANG: (1) undang-undang membuka pencegahan; (2) undang-undang memberi wewenang menyelesaikan sengketa; (3) harapan partai politik dan calon untuk memaksimalkan peran pengawasan; (4) masyarakat bersedia berpartisipasi</p>	<p>Strategi 1: Melakukan kampanye masif untuk meningkatkan kesadaran berpemilu demokratis dikalangan partai politik, calon dan masyarakat.</p>	<p>Strategi 2: Menyelesaikan kasus pelanggaran dan sengketa tertentu yang menjadi perhatian masyarakat, partai politik dan calon.</p>
<p>TANTANGAN: (1) undang-undang buruk; (2) sistem pemilu melipatgandakan kasus perubahan hasil penghitungan suara; (3) persekongkolan mengubah hasil rekapitulasi suara; (4) penyelenggara dan kepolisian pasif; (5) masyarakat meragukan Bawaslu.</p>	<p>Strategi 3: Melakukan pengawasan sangat ketat terhadap proses rekapitulasi penghitungan suara.</p>	<p>Strategi 4: Menyebarkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusional.</p>

7. Pemetaan kekuatan dan kelemahan, serta peluang dan tantangan, menunjukkan bahwa Bawaslu lebih banyak memiliki kelemahan daripada kekuatan,

Bawaslu menghadapi banyak tantangan daripada peluang. Berdasarkan pemetaan tersebut maka analisis kekuatan dan kelemahan serta peluang dan tantangan Bawaslu 2012-2017 seperti tampak dalam tabel.

8. Perpaduan antara visi dan misi dan analisis kekuatan-kelemahan dan peluang-tantangan tersebut menghasilkan rumusan Tujuan Strategis Bawaslu 2012-2017, yaitu: pertama, meningkatkan kesadaran berpelelu demokratis di kalangan pemangku kepentingan pemilu; kedua, mempercepat proses penanganan pelanggaran peraturan pemilu yang secara langsung merusak prinsip-prinsip pemilu demokratis, dan; ketiga, mengedepankan musyawarah mufakat demi keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa.
9. Demi memudahkan pencapaian tujuan strategis, maka ditetapkan Sasaran Strategis Bawaslu 2012-2017 adalah: pertama, pemilih menyadari hak dan kewajiban dalam berpelelu; kedua, partai politik peserta pemilu, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif berkompetisi secara sehat dalam pemilu; ketiga, penyelenggara pemilu berposisi mandiri dan berlaku profesional, dan; keempat, masyarakat aktif mengawasi penyelenggaraan pemilu.

## **PENJELASAN PROGRAM DAN KEGIATAN**

1. Program adalah kumpulan proyek atau kegiatan yang saling berhubungan dengan tujuan dan sasaran jelas; sebaliknya kegiatan adalah rincian program yang satu dengan yang lain saling terkait.
2. Program dan kegiatan Bawaslu 2012-2017 harus berorientasi pada tujuan strategis dan sasaran strategis yang telah ditetapkan. Program dan kegiatan yang menyalahi, melenceng atau bahkan bertentangan dengan tujuan strategis dan sasaran strategis, harus ditiadakan.



## **LATAR BELAKANG**

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri-kehidupun manusia. Namun, sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi merupakan model kehidupan bernegara yang memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa Pemilihan Umum (Pemilu), sebab Pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, Pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan Pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis, yakni Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara Pemilu dituntut memahami filosofi Pemilu, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan Pemilu, agar proses Pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil Pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

## **PENGUATAN BAWASLU**

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama Yayasan Perludem, disingkat Perludem, agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

### **VISI**

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

### **MISI**

1. Membangun Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Mendorong peningkatan kapasitas penyelenggara Pemilu agar memahami filosofi tujuan Pemilu, serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu.
3. Memantau pelaksanaan Pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan integritas proses dan hasil Pemilu.
4. Mendorong peningkatan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

### **KEGIATAN**

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme, dan prosedur Pemilu; mengkaji pelaksanaan Pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan Pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan Pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan Pemilu; dll.
2. Pelatihan: berpartisipasi dalam upaya meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan Pemilu tentang filosofi Pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas-petugas Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pemantau Pemilu; dll.
3. Pemantauan: melakukan pemantauan pelaksanaan Pemilu; berpartisipasi dalam memantau penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu; dll.

### **SEKRETARIAT**

Jl. Tebet Timur IVA No. 1, Tebet, Jakarta Selatan  
Telp: 021-8300004, Faks: 021-83795697  
perludem@gmail.com, perludem@cbn.net.id  
www.perludem.or.id

# Profil Penulis



## **DIDIK SUPRIYANTO**

Lahir 6 Juli 1966 di Tuban, Jawa Timur. Lulusan S-1 Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 1995, dan Program S-2 Ilmu Politik Universitas Indoensia, 2010. Aktif di pers mahasiswa dan melanjutkan profesi wartawan: Tabloid *DeTIK* (1993 – 1994), Redaktur Tabloid *TARGeT* (1996 – 1997), Kepala Biro Jakarta Tabloid *ADIL* (1997 – 1998) dan Redaktur Pelaksana Tabloid *ADIL* (1998 – 2000). Sejak 2000 - 2011 menjadi WaPimRed *detikcom*. Sejak 2011 hingga sekarang, menjadi Pimpinan Redaksi *merdekadotcom*.

Sempat menjadi Anggota Panwas Pemilu 2004, lalu menjadi pendiri dan Ketua Perludem. Sejak itu, Didik menekuni dunia pemilu hingga menghasilkan beberapa buku tentang pemilu, antara lain: *Mengawasi Pemilu, Menjaga Demokrasi*, (bersama Topo Santoso) Murai Press, 2004; *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perludem 2005; *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007; *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (bersama Ramlan Surbakti dan Topo Santoso), Kemitraan, 2008; *Keterpilihan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Hasil Pemilu 2009 dan Rekoemndasi Kebijakan*, (bersama Ani Soetjipto, Sri Budi Eko Wardhani), Pusat Kajian Politik, FISIP UI, 2010; *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Kemitraan, 2011; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi DPR ke Provinsi*, (bersama August Mellaz), Kemitraan, Jakarta 2011; *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Kemitraan, 2011.



## **VERI JUNAIDI**

Lahir di Malang, 10 November 1984. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Master Hukum dari Universitas Indonesia. Sejak Februari 2011 sampai sekarang bergiat di Perludem (*Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi*) dengan menggeluti isu-isu Hukum Pemilu

dan Ketatanegaraan. Tulisannya tersebar di beberapa media nasional, jurnal ilmiah dan buku antologi, seperti: “*Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu*”; “*Anomali Keuangan Partai Politik*”; dan buku-buku lain yang terkait isu kepemiluan. Selain itu ia juga aktif menjadi kuasa hukum dalam pelbagai pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.



**DEVI DARMAWAN**

Lahir di Jakarta, 5 September 1990. Menempuh kuliah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, bidang studi hukum pidana pada tahun 2012. Skripsinya berjudul *Tinjauan Yuridis Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu yang Sudah Daluarsa*. Sekarang aktif di Perludem sebagai peneliti.