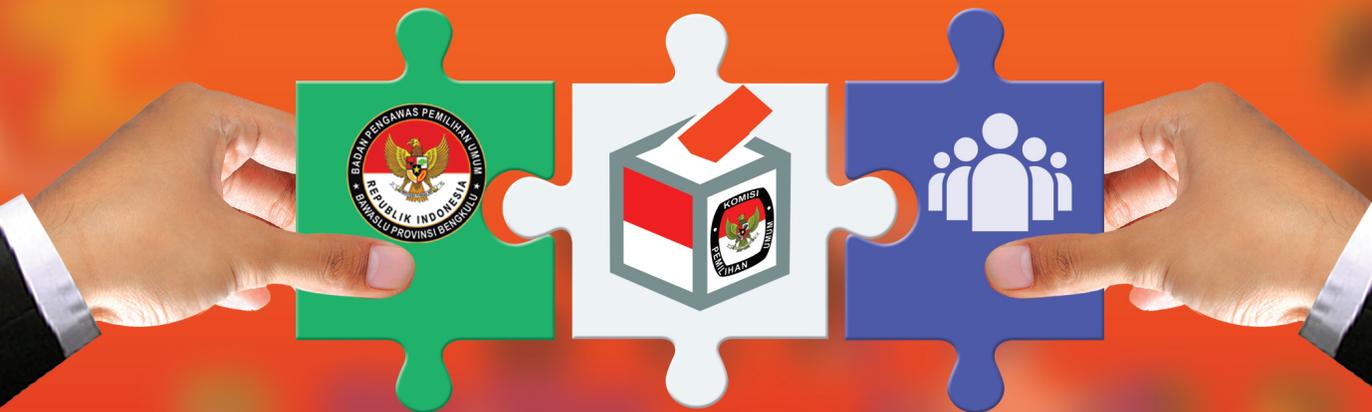


# TRANSFORMASI BAWASLU & PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU



# **TRANSFORMASI BAWASLU DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU**

Oleh

**Prof. Ramlan Surbakti**

**Hari Fitrianto**



**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jakarta, Juni 2015

**Penulis:**

Prof. Ramlan Surbakti

Hari Fitrianto

**Editor**

Retno Widyastuti

**Penanggung Jawab Teknis**

Poppy Luciana Sitompul

**Publisher**

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

ISBN: 978-602-1616-42-0

Hak Cipta © Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2015. Hak cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa ijin tertulis dari penerbit.

“E-Book ini dimungkinkan dengan adanya dukungan dari masyarakat Australia melalui *Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)*. Isi sepenuhnya merupakan tanggung jawab Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia dan tidak mencerminkan pandangan dari DFAT”.

## Kata Pengantar

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan, dan melembagakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan, salah satunya melalui penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Sebagai bentuk kontribusi, Kemitraan melakukan berbagai kajian dan memberikan rekomendasi bagi proses penyelenggaraan pemilu supaya terwujud pemilu yang berintegritas, efektif, dan efisien.

Salah satu upaya untuk menjaga integritas pemilu adalah melalui penguatan peran aktif masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan yaitu tidak hanya saat pemberian suara semata namun juga ikut melakukan pengawasan sampai proses penyelenggaraan pemilu berakhir. Sehubungan dengan adanya konsep ini, maka fungsi pengawasan yang ada pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) perlu ditransformasikan dalam desain fungsi yang baru. Mengingat kewenangan lain yang dimiliki Bawaslu pun masih terbatas, maka dengan adanya konsep transformasi ini, lembaga Bawaslu dapat bekerja lebih efektif pula.

Kemitraan berharap buku ini dapat menjadi salah satu referensi bagi berbagai pihak terkait, terutama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk melakukan transformasi fungsi kelembagaannya. Buku ini juga dimaksudkan untuk memberi kontribusi ilmiah tentang konsep pengawasan pemilu oleh masyarakat dan transformasi fungsi lembaga pengawas pemilu yang diemban Bawaslu. Selain itu, buku ini juga diharapkan dapat menjadi bahan bagi advokasi kebijakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu dan membuat Bawaslu dapat berfungsi lebih efektif.

Kemitraan mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada *Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)* yang telah mendukung upaya ini melalui proyek *Australia-Indonesia Election Support Program (AIESP)* dan dukungan dalam perjalanan proses demokratisasi di Indonesia.

Jakarta, Juni 2015

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia

## Tentang Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Kemitraan atau *Partnership* adalah organisasi multi pemangku kepentingan yang didirikan untuk mendorong pembaruan tata pemerintahan. Kemitraan bekerjasama dengan lembaga-lembaga pemerintah, organisasi-organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, dan mitra pembangunan internasional di Indonesia untuk mendorong pembaruan di tingkat nasional dan lokal/ daerah. Kemitraan berupaya merangkul pemerintah eksekutif, legislatif dan yudikatif, beserta masyarakat sipil dan para pemangku kepentingan lainnya untuk bersama-sama mempromosikan tata pemerintahan yang baik di Indonesia yang berkelanjutan. Karena kepemilikan nasionalnya, Kemitraan berada dalam posisi yang unik untuk memprakarsai program-program yang membutuhkan kehadiran mitra-mitra dari kalangan pihak berwenang di Indonesia.

Kemitraan pertama kali didirikan pada tahun 2000 setelah Pemilu bebas dan adil di Indonesia pada tahun 1999. Pemilu tersebut melahirkan pemerintahan yang lebih kredibel setelah Indonesia selama beberapa dasawarsa berada di bawah kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Kemitraan awalnya didirikan sebagai sebuah program yang didanai oleh multi donor dan dikelola oleh *United Nations Development Programme* (UNDP).

Maksud pembentukan Kemitraan pada awalnya adalah untuk menciptakan sebuah platform multi-stakeholder yang akan menjadi pendukung utama bagi masyarakat Indonesia dalam menjelajahi proses pembaruan tata pemerintahan yang kompleks, memakan waktu yang lama dan seringkali sulit mereformasi pemerintahan. Kemitraan menjadi sebuah badan hukum independen pada tahun 2003 dan terdaftar sebagai sebuah perkumpulan perdata nirlaba, sambil tetap mempertahankan statusnya sebagai proyek UNDP sampai dengan Desember 2009. Selama sebelas tahun terakhir, Kemitraan telah berkembang dari sebuah proyek UNDP menjadi sebuah lembaga yang terpercaya, mandiri dan terkemuka Indonesia.

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan dan melembagakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan bersih antara pemerintah, masyarakat sipil dan bisnis, dengan memperhatikan/ mempertimbangkan hak asasi manusia, kesetaraan gender, kelestarian lingkungan dan terpinggirkan.

Kami adalah efektif dalam misi kami ketika:

- Pemangku kepentingan kami berusaha untuk melanjutkan pengembangan program bersama kami dan merekomendasikan kami kepada orang lain.
- Inovasi dan upaya kami berubah menjadi tata kelola pemerintahan yang lebih baik dalam pemerintah maupun masyarakat Indonesia.
- Pengaruh kami melahirkan peningkatan reformasi pemerintahan dari semua tingkatan pemerintah.

Belajar dari proses reformasi yang tidak mudah di Indonesia, yang terkadang mendapat tentangan dari kepentingan pribadi dan golongan, serta terdorong oleh tantangan untuk menunjukkan jalan perubahan yang benar, Kemitraan telah menemukan pendekatan yang unik dalam pembaruan tata pemerintahan: membangun kapasitas dari dalam sambil pada saat yang sama memberikan tekanan dari luar – pendekatan pembaruan multi-aspek kami. Pelaksanaannya melibatkan kerja pada beberapa segi secara bersama-sama mendorong pembaruan dari dalam lembaga-lembaga pemerintah, memberdayakan masyarakat sipil untuk mengadvokasi pembaruan, dan memberdayakan komunitas untuk menuntut perencanaan pembangunan serta layanan-layanan publik yang berdasarkan kebutuhan.

Selama 11 tahun keberadaannya, Kemitraan telah mengakumulasi pengalaman dalam mengelola hibah sampai sejumlah USD 90 juta dari berbagai Negara mitra pembangunan termasuk Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Jepang, Korea, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat, dan dari lembaga-lembaga internasional termasuk Bank Pembangunan Asia, Komisi Eropa, Organisasi Internasional untuk Migrasi (*International Organization for Migration/ IOM*), UNDP, dan Bank Dunia serta dari sektor swasta termasuk AXIS dan Siemens.

Sejak tahun 2000, Kemitraan telah bekerja di 33 propinsi di Indonesia melalui kerjasama dengan 19 instansi pemerintah pusat, 29 instansi pemerintah daerah, 162 organisasi masyarakat sipil, 11 organisasi media, 33 lembaga penelitian dan universitas, sembilan lembaga negara independen dan lima lembaga swasta. Kemitraan juga telah bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional seperti: *TIRI-Making Integrity Work*, *Nordic Consulting Group* (NGC), UNDP,

UNODC, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam pelaksanaan proyek, dan telah bekerja sama dengan *Chemonics*, *Coffey International*, *GRM International*, RTI dan ARD dalam perancangan dan pengembangan program.

Berkat kepercayaan para pemangku kepentingan, termasuk dari komunitas, sektor, LSM dan lembaga-lembaga pemerintah, Kemitraan dapat melaksanakan program-programnya dengan sukses. Kemitraan juga berhasil memfasilitasi pembaruan kebijakan publik (penyusunan peraturan perundang-undangan atau revisi/ amandemen terhadap undang-undang dan peraturan yang sudah ada), reformasi birokrasi, pembaruan dalam bidang peradilan dan demokratisasi, UU anti-korupsi, strategi-strategi nasional dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, menciptakan Indeks Tata Pemerintahan, mendorong dan memfasilitasi tata pemerintahan dalam sektor lingkungan hidup dan ekonomi, serta mendorong kesetaraan gender.

Kemitraan diatur oleh dua badan: Teman Serikat dan Dewan Eksekutif. Teman Serikat adalah badan pengambil keputusan tertinggi di dalam Kemitraan. Mereka berperan dalam menetapkan keseluruhan agenda strategis Kemitraan, menyetujui laporan tahunan, menjamin agar urusan dan aset-aset Kemitraan dikelola dengan baik, dan mengangkat Direktur Eksekutif. Direktur Eksekutif mengimplementasikan rencana kerja tahunan Kemitraan dan memimpin keseluruhan staf. Mereka juga mengembangkan visi bersama Kemitraan dan mengkomunikasikan visi ini kepada mitra-mitra di pemerintah, non-pemerintah dan komunitas internasional demi untuk membangun konstituen pembaruan tata pemerintahan.

**Kemitraan:**

Jl. Wolter Monginsidi No.3 Kebayoran Baru

Jakarta Selatan 12110

Phone: 62 21 727 99 566

Fax: 62 21 7205260

Website: [www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id)

## Daftar Isi

<b>Kata Pengantar</b> .....	iii
<b>Tentang Kemitraan</b> .....	iv
<b>Daftar Isi</b> .....	vii
<b>Daftar Bagan, Tabel dan Gambar</b> .....	ix
<b>Daftar Singkatan</b> .....	x
<b>BAB 1 Pendahuluan</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Pertanyaan Penelitian .....	5
1.3. Metodologi Studi .....	5
<b>BAB 2 Pengawasan Pemilu dan Standar Internasional Pemilu Demokratis</b> .....	<b>7</b>
2.1. Urgensi Pengawasan Pemilu .....	7
2.2. Standar Internasional Pemilu Demokratis .....	9
2.3. Variabel Pengawasan Pemilu Merujuk Standar Internasional Pemilu Demokratis .....	13
2.4. Pengawasan Pemilu di Beberapa Negara .....	17
<b>BAB 3 Sejarah Singkat Bawaslu</b> .....	<b>20</b>
3.1. Bawaslu sebagai Lembaga Khas Indonesia .....	20
3.2. Panwaslak di Era Orde Baru .....	20

3.3. Reformasi dan Transformasi Lembaga Pengawas Pemilu .....	23
<b>BAB 4 Alternatif Kelembagaan Bawaslu .....</b>	<b>31</b>
4.1. Dilema Peran Bawaslu .....	32
4.2. Peradilan Khusus Pemilu Menjamin Kepastian Hukum .....	34
4.2.1. Peradilan Khusus Pemilu: Menyederhanakan Peradilan Pemilu.....	38
4.2.2. Bawaslu Sebagai Peradilan Khusus Pemilu .....	41
4.2.3. Mendorong Bawaslu Menjadi Lembaga Peradilan Sengketa Pemilukada .....	45
4.3. Transformasi Bawaslu Menjadi Badan Penanganan Pelanggaran Pemilu (BP3) .....	47
4.4. Transformasi Bawaslu Menjadi Badan Pengawas Dana Kampanye Pemilu .....	49
4.5 Bawaslu sebagai Penegak Hukum dan Penyelesaian Sengketa Pemilu .....	54
<b>BAB 5 Skenario Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu.....</b>	<b>56</b>
5.1. Rencana Jangka Panjang Bawaslu .....	57
5.2. Dana APBN untuk Pemantau Pemilu .....	61
5.3. <i>Crowdsourcing</i> : Desain Pelibatan Masyarakat terhadap Pengawasan Pemilu .....	62
5.3.1. <i>Crowdsourcing</i> : Pengawasan Akar Rumput Berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) .....	63

<b>BAB 6</b>	<b>Penutup</b>	<b>66</b>
	6.1. Kesimpulan	66
	6.2. Rekomendasi	67
	<b>Daftar Pustaka</b>	<b>71</b>

## Daftar Bagan, Tabel dan Gambar

---

Bagan 1: Alur Penelitian .....	6
Tabel 1: Prinsip Pemilu Demokratis.....	14
Gambar 1: Perbandingan Kewenangan Bawaslu dan BP3 .....	48

## Daftar Singkatan

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
ATK	: Alat Tulis Kantor
AUSAID	: <i>Australia Agency for International Development</i>
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BP3	: Badan Penanganan Pelanggaran Pemilu
CSO	: <i>Civil Society Organization</i>
Depdagri	: Departemen Dalam Negeri
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPR/D	: Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
EMB	: <i>Electoral Management Body</i>
FEC	: <i>Federal Election Commission</i>
Golkar	: Golongan Karya
JPPR	: Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat
KAP	: Ketentuan Administrasi Pemilu
KID	: Komisi Informasi Daerah
KIP	: Komisi Informasi Pusat

KIPP	: Komite Independen Pemantau Pemilu
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPP	: Ketentuan Pidana Pemilu
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPU	: Komisi Pengawas Persaingan Usaha
KPU/D	: Komisi Pemilihan Umum/Daerah
LPU	: Lembaga Pemilihan Umum
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LUBER-JURDIL	: Langsung Umum Bebas Rahasia –Jujur Adil
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
Orba	: Orde Baru
P4	: Partai Politik Peserta Pemilu
Panwascam	: Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan
Panwaslak	: Panitia Pengawas Pelaksanaan
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
PBB	: Persatuan Bangsa-Bangsa
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
Perludem	: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PHPU	: Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
PN	: Pengadilan Negeri

PNS	: Pegawai Negeri Swasta
PPD	: Panitia Pemilihan Daerah
PPI	: Panitia Pemilihan Indonesia
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PT TUN	: Pengadilan Tertinggi Tata Usaha Negara
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
RUU	: Rancangan Undang-Undang
TAF	: <i>The Asia Foundation</i>
TIK	: Teknologi Informasi dan Komunikasi
TIPIKOR	: Tindak Pidana Korupsi
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
USAID	: <i>United States Agency for International Development</i>
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar 1945
WNI	: Warga Negara Indonesia

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar belakang

Kelembagaan pengawasan pemilu mulai terbentuk berdasarkan UU No. 12 tahun 2003 yang mengamanatkan pembentukan sebuah lembaga pengawas pemilihan umum yang bersifat *ad hoc* yang secara fungsional terlepas dari struktur KPU. Lembaga pengawasan ini kemudian dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga pengawasan pemilu yang bersifat tetap berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi).

Berdasarkan UU No. 15 tahun 2011, Bawaslu memiliki empat fungsi (tugas dan kewenangan):

- (1) Mengawasi pelaksanaan seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu;
- (2) Menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu kepada KPU/KPU Provinsi/ KPU Kabupaten-Kota;
- (3) Menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu kepada Kepolisian RI;
- (4) Menampung gugatan Peserta Pemilu terhadap putusan KPU, dan menyelesaikan sengketa Pemilu baik yang bersifat final mengikat maupun yang tidak bersifat final mengikat.

Fungsi pengawasan Bawaslu pada pemilu berdasarkan pada UU ini sebenarnya hampir sama dengan pemantau pemilu, pengamat pemilu, bahkan media. Dari

keempat fungsi ini, tiga fungsi pertama sudah ada lembaga yang mengurusnya.

*Fungsi pertama*, yakni fungsi Pengawasan atas pelaksanaan seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu, dilaksanakan oleh berbagai unsur organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga pemantau Pemilu, media massa, bahkan partai politik. *Fungsi kedua*, yakni fungsi menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu yang dapat dilaksanakan secara langsung oleh KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota tanpa perantara. *Fungsi ketiga*, yakni menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu kepada Kepolisian RI. Fungsi ini juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh Polri, seperti yang dilakukan oleh Polri atas pengaduan dugaan pelanggaran jenis tindak Pidana lain. *Fungsi keempat*, yakni menampung gugatan Peserta Pemilu terhadap putusan KPU, dan menyelesaikan sengketa Pemilu baik yang bersifat final mengikat maupun yang tidak bersifat final mengikat, yang sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara seperti kasus sengketa mengenai Peserta Pemilu dan Daftar Calon.

Proses penyelesaian sengketa Pemilu tersebut harus **Adil dan Tepat Waktu** (*just and fair and in timely manner*), namun waktu yang tersedia bagi Polri, Kejaksaan, dan Pengadilan Negeri (dan Pengadilan Tinggi bila terjadi naik banding) sangat terbatas, sehingga pengaduan yang langsung diterima oleh KPU untuk dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu atau oleh Polri untuk dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu akan dapat mempercepat proses penyelesaian sengketa Pemilu.

Pada pihak lain, terdapat proses penyelenggaraan Pemilu yang luput dari pengawasan, serta satu jenis sengketa Pemilu yang belum jelas siapa yang akan menanganinya. Proses penyelenggaraan Pemilu yang disebut “luput dari pengawasan yang seksama” adalah pengawasan dan penegakan ketentuan dana kampanye Pemilu dan ketentuan yang mengatur keuangan Partai Politik. Setidaknya-terdapat empat aspek keuangan Pemilu yang masih menjadi permasalahan besar dalam proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

*Pertama*, jumlah penerimaan resmi Partai Politik Peserta Pemilu (P4) di Indonesia lebih rendah daripada pengeluaran P4 karena sumber penerimaan sangat kecil. Sumber Penerimaan P4 secara resmi (legal) di Indonesia adalah sumbangan Ketua Umum dan kader partai yang duduk di lembaga pemerintahan (DPR/D atau Eksekutif), Bantuan dari APBN dan APBD, dan sumbangan dari masyarakat. Hampir semua P4 tidak memperoleh dana dari iuran anggota. Yang menjadi pertanyaan

adalah dari mana sumber dana untuk menutupi kesenjangan antara penerimaan dan pengeluaran tersebut? Sumber dana gaib ini dari mana? Berbagai kasus korupsi yang melibatkan pengurus dan kader partai politik sebagaimana diungkapkan KPK semakin memperlihatkan bahwa sumber dana itu tidak lagi gaib tetapi dari korupsi.

*Kedua*, pos pengeluaran P4 terbesar dapat diidentifikasi menjadi tiga:

1. Pertemuan partai lima tahunan (Kongres, Musyawarah Nasional, Muktamar) baik pada tingkat nasional maupun daerah;
2. Persiapan, proses pencalonan, dan kampanye Pemilu;
3. Keperluan administrasi P4 (kantor, ATK, rekening listrik dan air, transportasi dan akomodasi).

Pelaksanaan program pendidikan politik, kaderisasi, dan upaya menampung aspirasi konstituen (representasi politik) sangat jarang dilakukan. Kegiatan yang tidak ada hubungannya dengan fungsi partai justru dilaksanakan dan dibiayai, seperti Gerak Jalan Sehat dengan Door Prize, dan Mengunjungi Panti Asuhan. Pertanyaan yang perlu diajukan adalah (a) pos pengeluaran P4 seharusnya difokuskan pada kegiatan apa, (b) mengapa pengeluaran partai politik untuk Pertemuan Lima Tahunan ataupun Kampanye Pemilu memerlukan dana yang sangat besar, dan (c) apakah P4 telah mencatat semua sumber penerimaan dan pengeluaran?

*Ketiga*, apakah setiap P4 sudah memiliki sistem pengelolaan dana: siapa yang bertanggung jawab atas keuangan partai, sistem pencatatan semua penerimaan dan pengeluaran, sistem pelaporan dan pertanggungjawaban, dan sistem publikasi laporan kepada publik, dsbnya. Yang menjadi persoalan dalam hampir semua P4 adalah yang bertanggung jawab atas keuangan partai, bukan hanya Bendahara tetapi juga Ketua Umum atau kader lain yang ditunjuk. Belum semua penerimaan dan pengeluaran dicatat dan dilaporkan (Ketua Umum menunjuk seorang kader untuk membiayai suatu kegiatan besar tanpa melibatkan Bendahara sama sekali), serta tidak jelasnya sistem pertanggungjawaban keuangan dan tidak ada laporan terbuka kepada publik. Bagaimana membangun sistem pengelolaan keuangan dalam setiap P4?

*Keempat*, belum jelas asas apa sajakah yang digunakan dalam mengatur keuangan partai politik. Apakah transparansi saja seperti Australia, ataukah akuntabilitas seperti Amerika Serikat, atauk juga keadilan (perlakuan setara antar P4)?

Kalau ketiga prinsip ini digunakan, apakah ketiga asas ini sudah dijabarkan secara lengkap dalam berbagai ketentuan dalam UU Pemilu? Dan siapa yang mengawasi dan menegakkan semua ketentuan yang mengatur Keuangan P4?

Selama ini tugas KPU dalam pelaporan dana kampanye hanya dua: membuat peraturan pelaksanaan mengenai pelaporan dan penerimaan dana kampanye Pemilu, dan menetapkan Kantor Akuntan Publik untuk mengaudit laporan dan kemudian mengumumkan hasil audit kepada publik. Karena itu pengawasan dan penegakan Ketentuan tentang Keuangan P4 amat sangat terbatas. Oleh karena itu, terdapat tiga pertanyaan yang perlu dicari jawabannya dalam pengawasan dan penegakan Ketentuan tentang Keuangan P4:

1. Siapakah yang akan diberi kewenangan untuk mengawasi dan menegakkan Ketentuan tentang Keuangan P4: KPU ataukah lembaga lain, seperti Bawaslu?
2. Apa saja kewenangan yang akan diberikan kepada lembaga ini agar dapat mengawasi dan menegakkan ketentuan secara efisien dan efektif?
3. Apa saja sanksi yang dapat dikenakan kepada mereka yang melanggar Ketentuan tersebut?

Berdasarkan Amar Putusan MK tentang sengketa hasil Pilkada, maka MK meminta pembuat undang-undang untuk menentukan lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Namun, MK memandang dirinya tidak berwenang menangani sengketa hasil Pilkada tersebut. Sementara itu, Mahkamah Agung memandang tidak siap dan tidak mampu menangani sengketa hasil Pilkada karena bebas tugas MA yang masih banyak. Karena itu patut dipikirkan usulan agar Bawaslu diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada (seperti yang disampaikan oleh Rafly Harun).

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka Kemitraan memandang perlu untuk melakukan studi untuk mengkaji dan menelaah fungsi dan peran pengawasan dalam pemilu dalam rangka mengevaluasi peran Badan Pengawas pemilu di Indonesia. Studi ini bersifat reflektif dan evaluatif untuk melihat peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam fungsi dan lembaganya yang ada sekarang, apakah cukup efektif dalam melakukan pengawasan pemilu (termasuk pilkada) di Indonesia. Selain itu, studi ini dilakukan untuk mengelaborasi fungsi-fungsi pengawasan pemilu lain yang dapat dilakukan oleh Bawaslu dalam rangka memperkuat peran Bawaslu dalam pengawasan pemilu di Indonesia.

## 1.2. Pertanyaan Penelitian

Kajian ini akan difokuskan untuk menjawab sejumlah pertanyaan berikut:

1. Apakah Badan Pengawas Pemilu perlu dipertahankan dengan fungsi lama yang diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011?
2. Adakah alternatif kelembagaan Bawaslu yang tidak sekedar menjadi lembaga pelengkap dalam Pemilu?
3. Bagaimana mempersiapkan Pemilih dan Organisasi Masyarakat Sipil untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif jika Bawaslu mengembalikan fungsi pengawasan kepada Masyarakat?

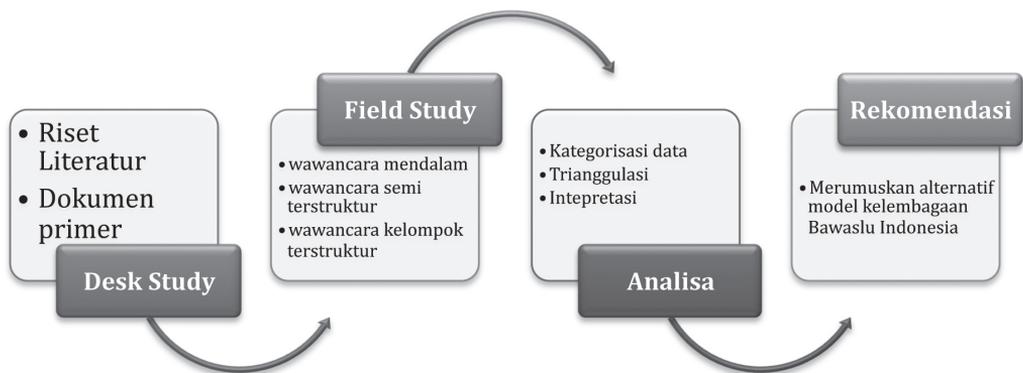
## 1.3. Metodologi Studi

Berdasarkan target dan cakupan, studi ini akan menggunakan *qualitative-methods approaches* (pendekatan metode kualitatif) yang akan ditriangulasi untuk membangun dan memperkuat kualitas dan kesahihan data yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah data yang didapatkan secara langsung dari subjek penelitian. Adapun teknik pengumpulan data primer menggunakan wawancara mendalam (*in-depth interview*), wawancara semi terstruktur, dan diskusi kelompok terstruktur (*focus group discussion*). Subjek penelitian telah ditentukan sebelumnya dengan kriteria keahlian dan pemahaman yang bersangkutan mengenai ke-pemiluan dan khususnya tentang kelembagaan Bawaslu. Adapun yang diancangkan sebagai subjek penelitian adalah para aktor yang terlibat dan berperan aktif dalam membangun sistem kepemiluan di Indonesia, dari kalangan penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), lembaga penegak etik pemilu (DKPP), Partai politik, organisasi masyarakat sipil (CSO), serta akademisi yang dapat diakses dan mampu memberikan informasi yang relevan bagi studi ini.

Data sekunder dibutuhkan untuk memperkuat analisis yang dilakukan pada data primer, begitu pula sebaliknya. Data sekunder terdiri dari dokumen hukum atau

peraturan legal yang terkait dengan pemilu, khususnya Bawaslu, seperti UU No. 15/2011 dan UU No. 8/2012, serta produk hukum lain yang terkait dengan Bawaslu. Selain itu sumber data sekunder akan dikumpulkan dari literatur akademik (artikel dan jurnal), dokumen evaluasi Bawaslu, dan pemberitaan media tentang Bawaslu.

### Bagan 1: Alur Penelitian



## BAB 2

# PENGAWASAN PEMILU DAN STANDAR INTERNASIONAL PEMILU DEMOKRATIS

### 2.1. Urgensi Pengawasan Pemilu

Para ahli ilmu politik meyakini pemilu memiliki beberapa fungsi. *Pertama*, sebagai mekanisme pemilihan penyelenggara Negara. *Kedua* Pemilu memiliki fungsi sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu (calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif). *Ketiga*, pemilu sebagai mekanisme yang mampu menjamin adanya perubahan politik (sirkulasi elit dan perubahan pola dan arah kebijakan publik) secara periodik. *Keempat*, Pemilu sebagai sarana penyelesaian konflik dengan cara memindahkan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan yang ada di masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dimusyawarahkan, diperdebatkan, dan diselesaikan secara terbuka dan beradab.<sup>1</sup> Pemilu yang demokratislah yang mampu menciptakan fungsi ini, dan hal ini tidak terlepas dari argumen yang mengungkapkan bahwa negara yang menganut sistem politik demokrasi pasti menjamin dilaksanakannya pemilu secara periodik, akan tetapi tidak ada jaminan yang memastikan pelaksanaan pemilu dilakukan secara demokratis. *You can have election without democracy but you can not have democracy without election.*

Absennya jaminan bahwa setiap pemilu pastilah demokratis, mendorong kebutuhan sebuah instrumen yang mampu memberikan jaminan legitimasi demokratis dari pelaksanaan pemilu tersebut. Instrumen tersebut harus mampu menjamin dan mempromosikan transparansi, akuntabilitas, kredibilitas, dan integritas dari pelaksanaan pemilu. Jaminan ini menjadi penting karena berimplikasi pada kepercayaan publik terhadap proses pemilu, hasil pemilu dan juga kepada demokrasi itu sendiri. Pengawasan pemilu yang efektif dipercaya sebagai instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan pemilu yang demokratis.

Praktik pengawasan Pemilu memiliki beberapa sifat yang berbeda, tergantung dari siapa yang melakukan, sejauh mana kewenangan yang dimiliki, dan

<sup>1</sup> Lihat Bab I dari buku karya Ramlan Surbakti yang berjudul *Perekayasa Sistem Pemilu*.

cakupan dari pengawasannya. Secara umum praktik pengawasan Pemilu dibedakan menjadi tiga tipologi, *pertama*, *Electoral Observation*, tugas dari observer sebatas mengumpulkan informasi seputar pelaksanaan pemilu dan memberikan simpulan atas pelaksanaan pemilu dengan memberikan penilaian (*value judgement*) terhadap proses penyelenggaraan Pemilu. Seorang observer tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi proses Pemilu. *Electoral Observation* biasa dilakukan oleh para pemantau pemilu internasional, dari PBB, koalisi penyelenggara pemilu internasional, dsb.

*Kedua*, *Electoral Monitoring*, praktik pengawasan ini sudah memiliki otoritas atau legitimasi untuk melakukan pengamatan pada pelaksanaan pemilu dan memiliki kewenangan untuk mengintervensi proses jika ada norma pemilu yang dilanggar. Aktor yang biasa menjadi Pemantau pemilu adalah lembaga independen yang telah mendapatkan akreditasi oleh KPU/penyelenggara pemilu.

*Ketiga*, *Electoral Supervisory*, adalah lembaga pengawas pemilu. Jika dibandingkan dengan observer dan pemantau pemilu, pengawas pemilu memiliki tugas dan kewenangan yang lebih kompleks. Karena Pengawas Pemilu merupakan lembaga resmi yang dibentuk oleh Negara dan memiliki tugas khusus untuk melakukan pengawasan Pemilu. Pengawas Pemilu tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengawasi proses penyelenggaraan di tiap tahapan Pemilu, namun Pengawas Pemilu juga memiliki kewenangan untuk menyatakan kesahan dan keabsahan dari tahapan pemilu, sejak proses persiapan sampai proses penetapan hasil.

## 2.2. Standar Internasional Pemilu Demokratis<sup>2</sup>

Jika kita mengacu pada standar internasional tentang Pemilu demokratis, sekurangnya ada delapan prinsip yang harus dirujuk dan dijadikan komitmen bersama antara pemerintah, penyelenggara pemilu, partai politik peserta pemilu, kandidat politik, pemantau-pengawas pemilu, dan masyarakat luas (warga negara). Delapan prinsip pemilu demokratis ini yang kemudian dijadikan sebagai basis para *observer* pemilu internasional untuk melakukan *monitoring* dan penilaian terhadap kualitas pemilu yang diselenggarakan. Delapan prinsip pemilu demokratis di antaranya adalah sebagai berikut:

1. **Periodic Elections.** Pemilu yang demokratis haruslah menyelenggarakan pemilu dengan interval waktu yang regular dan ditetapkan dengan Undang-undang.

<sup>2</sup> Standar internasional pemilu demokratis dalam penelitian ini merujuk pada buku "*Election Observation Handbook*" yang dipublikasikan oleh OSCE Office for Democratic Institution and Human Right (ODIHR). Hlm, 22-24

2. ***Genuine Elections.*** Pemilu akan menjadi demokratis jika pemilu tersebut diadakan pada lingkungan sosial politik yang kondusif, dimana kebebasan asasi dijunjung tinggi dan pluralisme politik bisa tumbuh. Pluralisme politik disini diartikan dimana ada jaminan partisipasi dan kompetisi yang terbuka antar partai politik peserta pemilu maupun kandidat politik. Dengan adanya pluralisme politik warga negara memiliki pilihan yang bervariasi, sehingga mereka memiliki pilihan alternatif jika dihadapkan pada petahana yang menurut mereka tidak representatif atau tidak bekerja sesuai dengan visi-misi politik saat kampanye. Pada poin ini, pemilu mampu menjadi instrumen warga negara untuk menghukum partai politik maupun kandidat politik dengan cara tidak memilihnya lagi.
  
3. ***Free Elections.*** Prinsip ketiga dari pemilu demokratis adalah pemilu yang bebas. Dimensi pemilu yang bebas sangat lekat pada hak kebebasan dan politik warga negara, kebebasan mengungkapkan ekspresi, pendapat dan pilihan politiknya, kebebasan untuk bergerak dan berserikat. Konteks kebebasan politik warga negara dalam pemilu adalah memiliki kebebasan untuk terlibat secara aktif sebagai anggota partai politik peserta pemilu, kandidat politik, maupun terlibat dalam aktivitas kampanye. Selain itu warga negara juga memiliki kebebasan untuk turut serta memantau dan mengawasi proses dan tahapan pemilu. Pemilu yang bebas juga diharuskan menganut prinsip kebebasan pers. Media harus dibebaskan untuk mengekspos berita pemilu secara bebas, netral, dan berimbang.
  
4. ***Fair Elections.*** Pemilu yang demokratis adalah pemilu yang mampu menjamin kontestasi yang berkeadilan dan menjunjung kesetaraan. Berkeadilan dalam hal ini dimaksudkan: *pertama*, kerangka hukum pemilu didesain berdasarkan prinsip imparisial dalam artian tidak menguntungkan salah satu pihak yang berkompetisi. Penegakan hukum pemilu juga harus tidak tebang pilih, semua peserta pemilu harus diperlakukan sama di depan hukum pemilu. *Kedua*, Regulasi dana kampanye yang tegas dan transparan, harus ada pemisahan yang jelas mana yang menjadi aset publik dan aset peserta pemilu, melarang penggunaan dana publik dan aset publik untuk kepentingan kampanye. Pengaturan batasan dana kampanye juga menjadi isu penting, untuk menjamin kontestasi yang berkeadilan. *Ketiga*, bias Media merupakan hal yang harus dikhawatirkan dalam Pemilu. Karena pemberitaan yang timpang atau memiliki kecenderungan yang memihak, secara langsung mendiskriminasi peserta pemilu yang lain. Media haruslah menjalankan perannya sebagai salah satu pilar demokrasi dengan menjadi

*watchdog* yang mampu memberikan informasi yang imparial, netral, dan berimbang. *Keempat*, Penyelenggara pemilu harus profesional, netral, dan efektif. Adanya jaminan bagi peserta pemilu dan masyarakat yang bertindak sebagai pemantau dan pengawas untuk memastikan tidak ada manipulasi maupun kecurangan pada saat pemberian suara, penghitungan suara, dan tabulasi suara, sehingga ada kepastian setiap suara dihitung (*every vote count*). Setiap keberatan terhadap hasil pemilu haruslah mendapatkan keadilan dan kepastian hukum melalui peradilan.

5. **Universal Suffrage.** Pemilu demokratis harus mampu menjamin hak memilih dan dipilih semua warga negara yang memenuhi syarat (*eligible*) berdasarkan undang-undang. Hak memilih dan dipilih berlaku universal tidak mendiskriminasi jenis kelamin, minoritas, penyandang difabilitas, dsb. Penghilangan hak memilih dan dipilih oleh Negara kepada warga negara haruslah diatur dalam Undang-undang. Jaminan hak memilih haruslah terlihat sejak pendataan daftar pemilih, semua warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih haruslah masuk dalam daftar pemilih. Jaminan memilih juga diberikan kepada warga negara yang tinggal di pedalaman serta yang berada di luar negeri. Kalangan Difabilitas harus mendapatkan kemudahan ketika ingin memberikan suaranya di TPS, serta persyaratan untuk menjadi peserta pemilu harus diatur dengan prinsip rasional dan non-diskriminatif.
6. **Equal Suffrage.** Setiap warga negara memiliki satu suara, dan tiap suara ditakar dengan nilai yang sama, yakni "satu orang, satu suara, satu nilai". Hal ini bisa diartikan, setiap orang ketika memberikan suaranya pada saat pemilu hanya ditakar satu suara, tidak dilihat berdasarkan latar belakang atau jabatan dari orang tersebut, misal: suara dari seorang presiden dan pedagang ditakar sama, yakni satu suara. Setiap orang yang memberikan suaranya lebih dari satu kali untuk pilihan politik yang sama, maka hal itu termasuk dalam pelanggaran pemilu, karena melanggar prinsip satu orang, satu suara, satu nilai.
7. **Voting by Secret Ballot.** Untuk menjamin prinsip ini, penyelenggara pemilu harus mampu memastikan kerahasiaan pilihan dari para pemilih. Hal tersebut berkaitan dengan desain TPS yang harus mampu menjaga prinsip kerahasiaan. Pemilih juga harus dijaga tetap steril (sendirian) di dalam TPS ketika melakukan pencoblosan (*ballot marking*). Pengecualian bisa dilakukan dalam kondisi tertentu, misalkan pemilih yang menyandang difabilitas, pemilih buta huruf, dsb. Akan tetapi perlakuan khusus tersebut haruslah dilakukan berdasarkan peraturan.

8. ***Honest Counting and Reporting of Result.*** Prinsip ini mensyaratkan kepada penyelenggara pemilu ketika mereka menjalankan tugas penghitungan suara dan tabulasi suara bertindak secara profesional, imparisial, efisien, dan akurat.

Parameter demokratis lain dikemukakan oleh Ramlan Surbakti yang terdiri dari tujuh parameter, antara lain: *Pertama*, kesetaraan antar warga negara yang harus terlihat pada kuantitas dan kualitas Daftar Pemilih yang mencapai derajat maksimal, pada alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan (*equal representation* atau kesetaraan keterwakilan), dan pada pemungutan dan penghitungan suara (*every vote count and count equally*). *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu menjamin dua hal: merupakan penjabaran tiga prinsip demokrasi: hak-hak politik yang berkaitan dengan Pemilu, Pemilu Berintegritas (*electoral integrity*), dan Pemilu Berkeadilan (*electoral justice*); dan menjamin kepastian hukum (mengatur semua aspek Pemilu yang perlu diatur, semua ketentuan yang mengatur Pemilu konsisten satu sama lain, semua ketentuan Pemilu memiliki pengertian yang jelas dan tunggal, dan semua ketentuan Pemilu dapat dilaksanakan dalam praktek). *Ketiga*, persaingan yang bebas dan adil antar peserta Pemilu (dengan tujuh indikator).

*Keempat*, penyelenggara Pemilu yang independen, profesional, berintegritas, melaksanakan kepemimpinan yang efektif dan efisien, dan melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai dengan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Di dalam KPU terdapat pembagian tugas yang jelas antara para anggota KPU di bawah koordinasi Ketua (Rapat Pleno KPU) sebagai pembuat keputusan dan kebijakan, serta pengarah dan pengawas dengan Sekretariat Jendral KPU sebagai pelaksana teknis semua tahapan dan sistem pendukung Pemilu berdasarkan keputusan, kebijakan dan pengarahannya Rapat Pleno KPU, dan bertanggung jawab kepada Rapat Pleno KPU. *Kelima*, partisipasi semua unsur masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu (sembilan jenis kegiatan partisipasi).

*Keenam*, proses pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan penetapan dan pengumuman hasil Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil, Transparan dan Akuntabel (Pemilu Berintegritas). *Ketujuh*, penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan dengan Adil dan Tepat Waktu. Kedelapan prinsip Pemilu demokratis tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan pada parameter pertama, ketiga, dan keenam. Sebagian perbedaan ini hanya menyangkut istilah saja, tetapi dari segi pengertian dan maksud tidaklah berbeda, dan sebagian lagi perbedaan sudut pandang.

### 2.3. Variabel Pengawasan Pemilu Merujuk Standar Internasional Pemilu Demokratis

Memang dalam standar internasional pemilu demokratis tidak mensyaratkan untuk membentuk lembaga khusus yang bertugas untuk mengawasi proses pelaksanaan Pemilu, agar Pemilu yang diselenggarakan lebih demokratis, akan tetapi dengan adanya standar internasional pemilu demokratis memunculkan hal-hal apa saja yang harus dijamin oleh penyelenggara pemilu khususnya agar pemilu yang diselenggarakan memiliki derajat demokratis yang tinggi. Di sisi lain tuntutan adanya jaminan kepada hal-hal yang spesifik di tiap tahapan pemilu, melahirkan variabel-variabel apa saja yang harus diawasi sehingga tidak ada penyelewengan atau pelanggaran terhadap hal-hal yang semestinya mendapatkan jaminan dari penyelenggara pemilu. Dengan kata lain, delapan prinsip standar internasional pemilu demokratis secara langsung mendorong lahirnya variabel pengawasan pemilu.

**Tabel Prinsip Pemilu Demokratis**

Prinsip Pemilu Demokratis	Hal-Hal yang Harus Dijamin	Variabel Pengawasan Pemilu	Keterangan
<i>Periodic Election</i> Jaminan diselenggarakannya pemilu secara periodik			
<i>Genuine Election</i> Hakikat pemilu adalah memilih dari beberapa alternatif yang ada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ lingkungan sosial politik yang kondusif, dimana kebebasan asasi dijunjung tinggi dan pluralisme politik bisa tumbuh</li> <li>❖ ada jaminan partisipasi dan kompetisi yang terbuka antar partai politik peserta pemilu maupun kandidat politik</li> <li>❖ pemilu mampu menjadi instrumen warga negara untuk menghukum partai politik maupun kandidat politik dengan cara tidak memilihnya lagi, jika menurut mereka tidak representatif atau tidak bekerja sesuai dengan visi-misi politik saat kampanye</li> </ul>	❖ Pengawasan terhadap petahana yang dianggap cenderung melakukan kecurangan	❖ menghindari dari praktik oligarkhi politik dan politik dinasti

<p><i>Free Election</i></p> <p>Dimensi pemilu yang bebas sangat lekat pada hak kebebasan dan politik warga negara, kebebasan mengungkapkan ekspresi, pendapat dan pilihan politiknya, kebebasan untuk bergerak dan berserikat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Konteks kebebasan politik warga negara dalam pemilu adalah memiliki kebebasan untuk terlibat secara aktif sebagai anggota partai politik peserta pemilu, kandidat politik, maupun terlibat dalam aktivitas kampanye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ warga negara memiliki kebebasan untuk turut serta memantau dan mengawasi proses dan tahapan pemilu.</li> <li>❖ Media harus dibebaskan untuk mengekspos berita pemilu secara bebas, netral, dan berimbang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Pemilu yang bebas juga diharuskan menganut prinsip kebebasan pers.</li> </ul>
<p><i>Fair Elections</i></p> <p>Pemilu yang demokratis adalah pemilu yang mampu menjamin kontestasi yang berkeadilan dan menjunjung kesetaraan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ kerangka hukum pemilu didesain berdasarkan prinsip imparisial dalam artian tidak menguntungkan salah satu pihak yang berkompetisi, serta tidak tebang pilih dalam hal penegakannya</li> <li>❖ Regulasi dana kampanye yang tegas dan transparan</li> <li>❖ Penyelenggara pemilu harus profesional, netral, dan efektif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Pengawasan terhadap sumber pendanaan peserta pemilu</li> <li>❖ Pengawasan atas penyalahgunaan kewenangan dan aset publik dalam pemilu</li> <li>❖ Mengawasi netralitas media pada saat melakukan pemberitaan pemilu</li> <li>❖ Transparansi proses rekrutmen penyelenggara Pemilu kepada masyarakat</li> </ul>	
<p><i>Universal Suffrage</i></p> <p>Pemilu demokratis harus mampu menjamin hak memilih dan dipilih semua warga negara yang memenuhi syarat (<i>eligible</i>) berdasarkan undang-undang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hak memilih dan dipilih berlaku universal tidak mendiskriminasi jenis kelamin, minoritas, penyandang difabilitas</li> <li>❖ Persyaratan untuk menjadi peserta pemilu harus diatur dengan prinsip rasional dan non-diskriminatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Pendataan DPT</li> <li>❖ Memilih di area terpencil</li> <li>❖ Memilih luar negeri</li> <li>❖ Memilih penyandang difabilitas</li> </ul>	

<p><i>Equal Suffrage</i></p> <p>Setiap warga negara memiliki satu suara, dan tiap suara ditakar dengan nilai yang sama, yakni "satu orang, satu suara, satu nilai"</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ setiap orang ketika memberikan suaranya pada saat pemilu hanya ditakar satu suara, tidak dilihat berdasarkan latarbelakang dari orang tersebut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Pemilih ganda</li> <li>❖ Hilangnya hak pilih</li> </ul>	
<p><i>Voting by Secret Ballot</i></p> <p>Prinsip rahasia dalam pemilu, setiap pemilih berhak untuk merahasiakan pilihannya</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ penyelenggara pemilu harus mampu memastikan kerahasiaan pilihan dari para pemilih</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Irregularitas terkait dengan bentuk TPS</li> </ul>	
<p><i>Honest Counting and Reporting of Result</i></p> <p>Penghitungan dan Rekapitulasi dilakukan secara terbuka, tepat, dan dalam waktu yang wajar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Setiap suara harus dihitung, manipulasi suara diartikan sebagai penghilangan kedaulatan rakyat (<i>every vote count</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ m e m a n t a u pergerakan suara dari titik TPS sampai di titik tabulasi nasional</li> </ul>	

## 2.4. Pengawasan Pemilu di Beberapa Negara

Di dunia ini hanya ada tiga negara yang memiliki lembaga formal yang khusus dibentuk untuk mengawasi proses tahapan penyelenggaraan Pemilu. Tiga Negara tersebut adalah Zimbabwe, Mauritania, dan Indonesia. Dari tiga negara tersebut, Indonesialah yang memiliki lembaga pengawas pemilu yang tertua yakni lahir sejak tahun 1981. Sedangkan Zimbabwe sejak tahun 2008 telah membubarkan lembaga tersebut, dan mengembalikan fungsi pengawasan pemilu kepada masyarakat. Sedangkan Mauritania baru di era 2000an membentuk lembaga pengawasan Pemilu, hal ini dilatarbelakangi adanya tuntutan masyarakat Mauritania untuk diselenggarakannya pemilu yang demokratis. Tuntutan tersebut muncul di Mauritania karena pemerintahan yang ada saat itu adalah pemerintahan Junta Militer yang dibentuk pasca kudeta militer yang berhasil. Sehingga bisa dikatakan Bawaslu merupakan lembaga Pemilu yang khas Indonesia, karena lembaga tersebut pertama kali lahir di Indonesia dan sampai saat ini dipertahankan.

Ketiadaan badan yang secara khusus bertugas untuk mengawasi pemilu di luar ketiga Negara yang disebutkan di atas, bukan berarti praktik pengawasan pemilu tidak dijalankan di Negara-negara lain. Pengawasan Pemilu tetap dijalankan dengan menggunakan model dan skema pengawasan yang berbeda, termasuk lembaga yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan pemilu di tiap Negara. Ada Negara yang memberikan fungsi pengawasan pada kementerian hukum beserta jajarannya (Kehakiman dan kejaksaan), ada juga yang meletakkan fungsi pengawasan Pemilu manunggal dengan tugas penyelenggaraan Pemilu yakni berada di KPU. Di luar lembaga Negara yang melakukan pengawasan yang berperan penting untuk melakukan pengawasan adalah pengawasan partisipatif masyarakat.

Sub bab ini akan memaparkan beberapa praktik pengawasan Pemilu di Negara lain, hal ini ditujukan untuk memberikan gambaran secara deskriptif bagaimana pengawasan pemilu dijalankan di negara lain, sehingga kita bisa memetakan beberapa model pengawasan pemilu alternatif. Model pengawasan Pemilu sangat terkait dengan model dari *electoral management bodies* (EMB) yang dianut oleh Negara yang bersangkutan, sehingga kita tidak bisa memisahkan atau memutus penjelasan mengenai model pengawasan Pemilu tanpa melibatkan penjelasan mengenai EMB yang dipraktikkan dalam Negara terkait.

### Pengawasan Pemilu dan EMB di Finlandia

Pemilu di Finlandia diselenggarakan oleh *Ministry of Justice* (kementerian

hukum), berbeda dengan Indonesia yang diselenggarakan oleh lembaga khusus sebagai penyelenggara Pemilu yakni KPU. Kementerian hukum Finlandia merupakan otoritas pemilihan tertinggi di Finlandia, lembaga tersebut mengarahkan penyelenggaraan pemilihan umum di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Kementerian hukum bertanggung jawab untuk menetapkan ketentuan dasar dan juga regulasi pemilu, berkaitan dengan prasyarat peserta pemilu, kandidat eksekutif dan legislatif, sosialisasi pemilu, dsb. Berbeda dengan di Indonesia, dimana KPU adalah lembaga yang memiliki wewenang untuk menyusun daftar pemilih tetap, di Finlandia lembaga penyelenggara pemilu (menteri kehakiman) tidak bertugas untuk menyiapkan dan menetapkan daftar pemilih. Tugas ini dilaksanakan oleh lembaga lain yang bernama Pusat Daftar Populasi. Lembaga tersebut yang berwenang untuk mengompilasi daftar pemilih dan menetapkannya pada hari H-46 menjelang pemungutan suara.

Selain bertindak sebagai penyelenggara pemilu, Kementerian hukum Finlandia juga memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap proses Pemilu. sehingga bisa dikatakan KPU di Finlandia juga merangkap sebagai Bawaslu. Selain kementerian hukum, beberapa lembaga independen yang diprakarsai oleh masyarakat sipil juga aktif melakukan pengawasan pemilu. Lembaga independen tersebut melakukan pengawasan secara komprehensif dan sistematis dalam mengikuti tahapan pelaksanaan Pemilu.

Lembaga peradilan Pemilu di Finlandia dijalankan oleh *Supreme Administratif Court* (PT TUN: Pengadilan Tertinggi Tata Usaha Negara). PT TUN Finlandia dapat menerima laporan pelanggaran Pemilu dari pemilih, penyelenggara pemilu, dan juga lembaga pengawas pemilu independen.

## **Pengawasan Pemilu dan EMB di Inggris**

KPU Inggris adalah badan independen yang dibentuk oleh Parlemen Inggris dan bertanggung jawab kepada parlemen Inggris. KPU Inggris bertanggung jawab membuat peraturan prasyarat standar bagi partai peserta pemilu, pendanaan penyelenggaraan pemilu, dan menetapkan regulasi Pemilu. Sedangkan dalam hal teknis, KPU bertugas untuk membuat tata cara pendaftaran pemilu kepada Petugas Pendaftaran Pemilu (*electoral registration officers*). Petugas tersebut bertugas untuk mendata pemilih dan menyediakan data daftar pemilih. Tugas teknis yang ditangani oleh KPU Inggris sebagai penyelenggara Pemilu adalah menjalankan serangkaian kegiatan sosialisasi yang ditujukan kepada masyarakat. Target sosialisasi tersebut adalah pemilih pemula dan pemilih yang berada di luar negeri. Sosialisasi ditujukan

membangun kesadaran masyarakat agar berpartisipasi aktif dalam kegiatan pemilu dan mendorong orang untuk mau memilih. Sosialisasi tersebut dilakukan dalam jangka waktu yang cukup lama dan pendanaan yang besar, sosialisasi dilakukan sepanjang masa persiapan dan pelaksanaan Pemilu.

Selain sebagai penyelenggara pemilu, KPU Inggris juga memiliki kewenangan sebagai pengawas Pemilu. Fungsi pengawasan oleh KPU, lebih dititik-beratkan pada pengawasan keuangan partai peserta pemilu. Sebagai pengatur keuangan partai politik, KPU memiliki kewenangan untuk memastikan integritas dan transparansi keuangan partai dalam pemilu. KPU memberikan panduan yang ketat bagi partai politik agar melaporkan kondisi keuangan partai politik agar tidak menyalahi kaidah hukum keuangan partai politik. Kewajiban partai politik adalah melaporkan semua sumbangan yang mereka terima kepada KPU, serta secara berkala setiap setahun sekali menyerahkan laporan rekening keuangan partai, disertai dengan rincian pendapatan dan pengeluaran. KPU dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi partai politik yang tidak menyerahkan laporan keuangan, bahkan KPU memiliki kewenangan untuk menyita dana sumbangan partai politik yang tidak dilaporkan kepada KPU.

## BAB 3

# SEJARAH SINGKAT BAWASLU

### 3.1. Bawaslu sebagai Lembaga Khas Indonesia

Pada awalnya Indonesia tidak memiliki lembaga yang khusus bertugas mengawasi proses tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pemilu yang pertama kali dilakukan Indonesia di tahun 1955 belum dikenal lembaga pengawasan Pemilu. Lembaga yang khusus melakukan pengawasan Pemilu baru muncul di Indonesia pada Pemilu 1982, yang disebut Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Selama Pemilu era Orde Baru sejak tahun 1982 sampai Pemilu 1997 Panwaslak selalu dibentuk untuk mengawal Pemilu sekaligus menjadi legitimasi Orde Baru bahwa Pemilu yang dilaksanakan merupakan Pemilu demokratis di bawah pengawasan Panwaslak. Runtuhnya rezim Orde Baru tidak serta merta menunjukkan niat untuk membubarkan Panwaslak, namun Panwaslak bertransformasi menjadi Panwaslu pada Pemilu 1999. Kemudian, pada Pemilu 2004, 2009 dan 2014 berubah menjadi Bawaslu.

### 3.2. Panwaslak di Era Orde Baru

Kelahiran lembaga pengawas pemilu di Mauritania memiliki kesamaan latar belakang sejarah dengan kelahiran lembaga pengawas pemilu di Indonesia. Keduanya lahir dari tuntutan masyarakat yang sedang disekap dalam kekuasaan rezim militer yang kontra dengan demokrasi. Pasca tumbanganya Soekarno dengan Orde Lamanya, menjadi penanda lahirnya era baru yang disebut sebagai Orde Baru dengan Soeharto sebagai ikon era baru Indonesia tersebut. Dengan platform stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan pembangunan, Soeharto memaksa partai-partai politik untuk berfusi ke dalam dua partai; partai yang berhaluan nasionalisme-sekuler berfusi ke Partai Demokrasi Indonesia, sedangkan partai yang berhaluan nasionalisme-religius berfusi ke Partai Persatuan Pembangunan. Sedangkan Golongan Karya adalah tempatnya para masyarakat yang non-partai. Alhasil skenario stabilitas politik Orde baru berdiri di atas fondasi penyederhanaan partai dengan menempuh jalan yang tidak demokratis. Orde Baru waktu itu meyakini kemiskinan yang berlarut-larut yang dialami masyarakat Indonesia disebabkan oleh instabilitas politik yang ditandai oleh carut marutnya politik. Menurut Soeharto, demokrasi dengan mengafirmasi multi-partai, menjadi penyebab instabilitas politik

tersebut, sehingga langkah penyederhanaan partai politik harus dilakukan dengan cara apapun. Dengan dukungan solid ABRI dan Birokrasi, hal tersebut bukanlah menjadi hal sulit. Hasilnya pada Pemilu 1971 peserta pemilu menjadi tiga, yakni dua dari unsur partai politik PDI dan PPP, serta satu dari unsur non partai yaitu Golkar<sup>3</sup>. Golkar tidak disebut sebagai Partai Politik karena Orde Baru mengkambing-hitamkan partai. Akan tetapi dari kaca mata Ilmu Politik, Golkar tidak berbeda dengan PDI dan PPP.

Meskipun usianya masih sangat muda, Golkar pada Pemilu 1971 mampu meraup sukses yang luar biasa. Hal ini ditandai dengan suara Golkar secara nasional mampu meraup lebih dari separuh suara pemilih (*voters turnout*). Golkar mendapatkan 62,80% suara. Kemenangan Golkar yang fantastis pada pemilu 1971 tidak terlepas dari kecurangan sistematis yang dilakukan oleh Golkar melalui Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang saat ini kita kenal sebagai KPU. LPU terdiri dari Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II), Panitia Pemungutan Suara (PPS). Sedangkan yang menjadi anggota kepanitiaan Pemilu dari LPU sampai PPS adalah mereka pegawai negeri sipil sesuai dengan tingkat dan kepangkatannya. Di sisi lain semua PNS adalah anggota dari Golkar, alhasil loyalitas para penyelenggara pemilu waktu itu ada pada Golkar.<sup>4</sup>

Keberhasilan LPU untuk memenangkan Golkar pada Pemilu 1971 kemudian direplikasi pada Pemilu berikutnya. Hasilnya pada Pemilu 1977 Golkar kembali meraup separuh lebih suara pemilih. Golkar berhasil mendapatkan 62,11% suara. Kemenangan Golkar yang di luar nalar membuat masyarakat tergerak untuk menggugat hasil Pemilu 1977. Dengan dukungan masyarakat yang dimotori oleh gerakan mahasiswa, PDI dan PPP terus melakukan protes dan tekanan kepada Pemerintah untuk memperbaiki proses penyelenggaraan Pemilu. Sebagai upaya untuk meredam aksi protes tersebut, pemerintah dan DPR yang tidak lain didominasi Golkar dan ABRI, merespon dengan membentuk lembaga baru dalam struktur kepanitiaan Pemilu. Lembaga baru tersebut ditetapkan dengan UU No. 2/1980. Lembaga baru tersebut bernama Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslak), yang memiliki tugas untuk mengawasi pelaksanaan pemilu, atau dengan kata lain Panwaslak mengawasi LPU dan jajarannya yang sejak awal diduga menjadi kaki tangan Golkar untuk melakukan manipulasi suara.

Skema keanggotaan Panwaslak memungkinkan masuknya partai politik untuk masuk dalam kepanitiaan Pemilu. Keanggotaan Panwaslak untuk tingkat

<sup>3</sup> Dogmatika Orde Baru pada waktu itu menetapkan bahwa Golkar bukanlah partai politik, meskipun Golkar menjadi peserta Pemilu. Di sisi lain semua PNS dilarang menjadi partisan partai politik namun dipersilahkan bahkan wajib untuk tergabung dalam Golkar melalui KORPRI. Hal ini bisa terjadi karena Golkar bukanlah partai politik.

<sup>4</sup> Lihat Didik Supriyanto dkk, dalam *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi Dalam Pemilu 2014*. Perlu-dem, 2012. hlm 10-12

nasional terdiri dari satu ketua dan lima wakil ketua merangkap anggota; Ketua Panwaslak adalah Jaksa Agung, lima wakil ketua terdiri unsur Depdagri, ABRI, Golkar, PDI, dan PPP. Sedangkan keanggotaan untuk tingkatan di bawah mengikuti susunan keanggotaan di pusat. Sedangkan pertanggungjawaban<sup>5</sup> Panwaslak secara horizontal kepada LPU, begitu seterusnya sampai tingkat terendah. Panwaslak daerah bertanggung jawab pada PPD setingkat.

Pemerintah Orde Baru memang terkesan akomodatif dengan tuntutan masyarakat dan seolah-olah memiliki itikad yang sungguh-sungguh untuk menciptakan pemilu yang demokratis ketika memutuskan untuk membentuk panwaslak, namun jika dilihat komposisi keanggotaan dan skema pertanggungjawaban Panwaslak, kebijakan pembentukan Panwaslak hanya terkesan *lip-services*. Keanggotaan Panwaslak dari pusat sampai ke daerah jika dilihat dari komposisinya merupakan aparatur pemerintah yang memiliki loyalitas tunggal yakni pada Golkar, terlebih komposisi tersebut diperkuat dengan kehadiran PNS (Birokrasi), ABRI, dan Golkar dalam Panwaslak yang bisa dikatakan kekuatan yang manunggal untuk mendukung kekuasaan pemerintah Orde Baru dan Golkar. Alhasil ketika Panwaslak membahas tentang dugaan manipulasi suara, dugaan tersebut akan "mental" sejak awal di dalam pembahasan internal Panwaslak sendiri. Karena secara jumlah kekuatan suara yang pro pemerintah Orba jauh lebih banyak, yakni terdiri dari 4 kekuatan, Kejaksaan, Depdagri, ABRI, dan Golkar. Bandingkan dengan kekuatan yang kontra hanya terdiri dari 2, PDI dan PPP. Maka jika diperlukan voting, jelas kalah jumlah suara.

Kedua, berkaitan dengan skema pertanggungjawaban Panwaslak yang secara horizontal kepada LPU secara terang benderang merupakan sebuah paradox. Bagaimana bisa sebuah lembaga dibentuk untuk mengawasi lembaga lain, sedangkan lembaga yang mengawasi tersebut bertanggung jawab kepada lembaga yang diawasi. Sudah bisa ditebak, sejak awal pengawasan yang dilakukan Panwaslak hanyalah *lip-service* saja. Panwaslak yang pada awalnya dimaksudkan untuk mengembalikan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, pada praktiknya berubah menjadi lembaga yang turut memperkuat posisi pemerintah Orba dan Golkar dalam Pemilu. Panwaslak hanya dijadikan lembaga yang melegitimasi bahwa Pemilu yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan LPU telah demokratis, karena telah mampu memproses keberatan dan kasus pelanggaran pemilu sesuai prosedur.

<sup>5</sup> Bertanggungjawab, menurut Orde Baru, dimaksudkan sebagai bentuk garis komando yang hirarkis. Jika Panwaslak bertanggung jawab kepada LPU, berarti yang dimaksud di sini adalah garis komando Panwaslak ada di bawah LPU, begitu seterusnya sampai tingkatan yang terendah.

### 3.3. Reformasi dan Transformasi Lembaga Pengawas Pemilu Panwaslu 1999

Reformasi di tahun 1998 menandai runtuhnya rezim Orde Baru. Kekuatan mahasiswa dan aliansi sipil kelas menengah Indonesia telah mampu memaksa Soeharto untuk mundur dari jabatan Presiden. Hampir semua simbol-simbol yang terkait dengan Soeharto ditolak oleh masyarakat. Pembakaran dealer mobil nasional Timor dan Bimantara Cakra juga terjadi di hampir seluruh pelosok negeri, yang notabene merupakan milik dari dua putra dari Soeharto, yaitu Hutomo Mandala Putra dan Bambang Tri. Begitu pula dengan Golkar, slogan bubarkan Golkar sempat menjadi isu yang kuat di tahun 1998-1999.

Namun, tidak seperti Golkar, meskipun Panwaslak juga bagian dari produk Orba dan menjadi salah satu kekuatan pemenangan Pemilu yang efektif, Panwaslak bebas dari sentimen pembubaran. Walau ada peluang besar untuk membubarkan Panwaslak pada waktu itu, akan tetapi kalangan cendekia masih memilih untuk mempertahankannya. Posisi Panwaslak masih dianggap strategis sebagai lembaga yang mampu menghadirkan Pemilu yang Demokratis, melalui mekanisme pengawasan yang melekat terhadap proses tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Penguatan kelembagaan, organisasi, fungsi, keanggotaan dan kewenangan dari Panwaslak menjadi pilihan utama pada waktu itu, dan nama Panwaslak pun berganti menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Upaya untuk memperkuat Panwaslu terlihat pada UU No. 3/1999 yang telah mengatur secara lebih jelas kelembagaan Panwaslu, organisasi, keanggotaan, serta tugas dan fungsinya. Untuk mencegah penyelewengan wewenang Panwaslu seperti yang terjadi semasa Orba, maka komposisi keanggotaan Panwaslu menjadi hal yang penting untuk dirombak. Berkaca dari Panwaslak era Orba yang berisi simpatisan Golkar dan Partai Politik, Panwaslu 1999 di tingkat nasional sampai kabupaten/kota berdasarkan amanat UU No. 3/1999 beranggotakan unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat.<sup>6</sup> Susunan keanggotaan Panwaslu ditetapkan oleh pengadilan, untuk Panwaslu nasional ditetapkan oleh Ketua MA, Panwaslu Provinsi ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Tinggi, sedangkan Panwaslu kabupaten/kota dan Kecamatan ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Negeri<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Seorang dari Mahkamah Agung sebagai Ketua dan seorang lagi dari MA sebagai Kepala Sekretariat; dari Pendidikan Tinggi terdapat unsur dosen (seperti Satya Arinanto dari FH-UI dan Ramlan Surbakti dari FISIP UNAIR) dan mahasiswa (seperti Titi Anggraini Dari FH-UI), dan dari masyarakat terdapat kalangan aktivis LSM (Mulyana Kusuma dan Todung Mulya Lubis), pemimpin Organisasi Kemasyarakatan, tokoh agama (seperti Zainuddin MZ, Siti Murdaya) dan intelektual (seperti Arief Rachman).

<sup>7</sup> Op cit hlm 16-17

UU no 3/1999 juga telah mengatur tugas dan fungsi Panwaslu, yang terdiri dari; 1) Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; 2) Menyelesaikan sengketa dan perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; 3) Menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.

Berkebalikan dari upaya awal untuk menguatkan Panwaslu, para komisioner Panwaslu Pemilu 1999 malah berpendapat semua tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan tidak cukup untuk dijadikan dasar bertindak sebagai penegak hukum Pemilu. Bahkan dalam laporan resmi dari Panwaslu menuliskan bahwa Panwaslu tidak efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu. Kewenangan Panwaslu hanya sebatas menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum, atau bertindak sebagai mediator jika diminta.<sup>8</sup>

Selain itu sebagian besar kasus pelanggaran yang berhasil ditemukan oleh Panwaslu tidak bisa ditindaklanjuti, dikarenakan adanya perbedaan pemahaman, persepsi, maupun standarisasi pelaporan kasus antara Panwaslu, kepolisian, dan kejaksaan. Akibatnya banyak kasus yang tidak mampu diteruskan ke pengadilan dan diproses secara hukum.

## **Panwaslu 2004**

Pada Pemilu 2004 ada upaya yang lebih serius untuk memperkuat kelembagaan Panwaslu sekali lagi. Pengaturan kelembagaan Panwaslu tersebut tertuang pada UU No 12/2003<sup>9</sup> dan juga diatur dalam UU No. 23/2003<sup>10</sup>, dimana kedua UU tersebut menegaskan pembentukan Panwaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwascam). Tugas dan fungsi Panwaslu yang diamanatkan oleh 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.

Berdasarkan UU No. 12/2003, Panwaslu dibentuk Oleh KPU dan bertanggung jawab pada KPU, Panwaslu Provinsi dibentuk oleh Panwaslu dan bertanggungjawab

<sup>8</sup> Ibid hlm 17

<sup>9</sup> UU ini sebagai dasar penyelenggaraan pemilu legislatif 2004

<sup>10</sup> UU ini sebagai dasar penyelenggaraan pemilu presiden 2004

pada Pada Panwaslu, Panwaslu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panwaslu Provinsi dan bertanggungjawab kepada Panwaslu Provinsi, Panwaslu dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota dan bertanggungjawab kepada Panwaslu kabupaten/kota. Susunan keanggotaan Panwaslu menurut UU No. 12/2003 yakni: Untuk Panwaslu terdiri dari sebanyak-banyaknya 9 orang; Panwaslu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 orang; Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 orang; Panwaslu dibentuk sebanyak-banyaknya 5 orang. Keanggotaan Panwaslu sampai Panwaslu Kabupaten/Kota juga diatur terdiri dari unsur Kepolisian Negara, Kejaksaan, Pendidikan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Masuknya unsur kejaksaan dan kepolisian dalam susunan keanggotaan Panwaslu, sebagai upaya penguatan kelembagaan Panwaslu. Berdasarkan refleksi terhadap banyaknya kasus pelanggaran pemilu 1999 yang tidak bisa ditindak dan diteruskan ke pengadilan dikarenakan adanya perbedaan pemahaman, persepsi, dan standar pelaporan yang berkaitan dengan syarat terpenuhinya bukti-bukti yang memadahi antara Panwaslu, kepolisian, dan kejaksaan. Dengan memasukan unsur kepolisian dan kejaksaan diharapkan agar ketiga lembaga penegak peraturan hukum Pemilu tersebut memiliki frekuensi yang sama, dengan kata lain memiliki pemahaman, persepsi, dan standar yang sama dalam menangani kasus pelanggaran Pemilu.

Penguatan kelembagaan Panwaslu juga terlihat dari aspek kemandirian organisasi. Panwaslu sudah memiliki wewenang untuk merekrut dan mengangkat sendiri jajaran Panwaslu dari tingkat Provinsi sampai tingkat Kecamatan. Akan tetapi kemandirian tersebut tidak tampak di level nasional dimana Panwaslu diangkat oleh KPU.<sup>11</sup> Tentu hal tersebut mengingatkan kita pada kesalahan posisi kelembagaan Panwaslu di era Orba, dimana garis pertanggungjawaban Panwaslu ada di KPU. Panwaslu memiliki kewenangan untuk mengoreksi KPU dan jajarannya dalam setiap proses tahapan Pemilu yang diselenggarakan oleh KPU, jika Panwaslu menemukan hal-hal yang menyimpang dari peraturan pemilu mulai dari pengaturan yang dilakukan oleh KPU, persiapan Pemilu, pelaksanaan Pemilu, sampai penetapan hasil Pemilu. Koreksi tersebut dilakukan dengan menuliskan surat resmi kepada KPU dan jajarannya dan melalui pers. Koreksi tersebut akan "bergigi" jika dilakukan oleh lembaga yang memiliki kedudukan yang setara atau disertai dengan konsekuensi jika koreksi tersebut tidak ditindaklanjuti, namun yang terjadi disana-sini masih banyak ditemukan koreksi yang dilakukan oleh Panwaslu tidak digubris oleh KPU. Bisa jadi hal tersebut dikarenakan Panwaslu sendiri sejak awal sudah tidak setara dengan KPU, terlebih kesekretariatan<sup>12</sup> Panwaslu diberbagai tingkatan tata kerjanya diatur oleh KPU.

<sup>11</sup> KPU membuka pendaftaran kepada umum untuk menjadi anggota Panwaslu. Mereka yang lulus seleksi (latar belakang keahlian dan pengalaman kemasyarakatan) kemudian ditetapkan oleh KPU sebagai anggota Panwaslu. Ketua Panwaslu dipilih dari dan oleh anggota Panwaslu.

<sup>12</sup> Kesekretariatan adalah unsur pegawai negeri dalam organisasi Panwaslu. Tugas dari kesekretariatan Panwaslu tersebut membantu komisioner Panwaslu dalam menjalankan tugasnya.

Kewenangan Panwaslu terkait penanganan kasus-kasus dugaan pelanggaran pemilu, juga diperkuat. Panwaslu menjadi satu-satunya lembaga yang berhak menerima laporan, menjadi satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan kajian terhadap laporan atau temuan dugaan pelanggaran pemilu untuk memastikan apakah hal tersebut benar-benar mengandung pelanggaran. Bila terjadi pelanggaran administrasi maka Pengawas Pemilu merekomendasikan kepada KPU/KPUD untuk dikenakan sanksi administratif kepada pelanggar, sedangkan bila laporan tersebut mengandung unsur pelanggaran pidana maka Pengawas Pemilu meneruskannya kepada penyidik kepolisian. Kewenangan di atas seolah-olah Panwaslu memonopoli kasus-kasus pelanggaran Pemilu. Kasus dugaan pelanggaran Pemilu haruslah melalui filterisasi Panwaslu, partisipasi masyarakat untuk turut aktif melakukan pengawasan dan melaporkan kasus dugaan Pemilu, menjadi terkanalisasi oleh Panwaslu.

Lebih dari itu, dengan menjadi kanal pelaporan kasus-kasus dugaan pelanggaran Pemilu, menjadikan Panwaslu tak ubahnya “kantor pos” yang bertugas untuk mengantar kasus ke KPU/KPUD atau ke kepolisian. Ditambah, rekomendasi Panwaslu terhadap tindak lanjut kasus-kasus dugaan pelanggaran Pemilu juga tidak memiliki konsekuensi apapun jika tidak dijalankan. Panwaslu tidak bisa berbuat apa-apa jika rekomendasi berkaitan dengan pelanggaran administrasi tidak ditindaklanjuti oleh KPU/KPUD.

## **Panwaslu 2009**

Menjelang Pemilu 2009 DPR mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penyelenggara Pemilu. Sempat mengemuka wacana di DPR untuk tidak memasukan Panwaslu dalam RUU tersebut, dengan sendirinya jika Panwaslu tidak diatur dalam UU keberadaan Panwaslu dihapuskan dalam hiruk pikuk Pemilu. Wacana tersebut berdasarkan argumentasi bahwa keberadaan Panwaslu tidak memiliki kontribusi yang besar dalam penyelenggaraan pemilu, serta tidak sebanding dengan dana publik yang besar yang dikeluarkan oleh pemerintah. Bagi pendukung argument tersebut lebih memilih untuk mengembalikan fungsi pengawasan proses tahapan penyelenggaraan Pemilu dikembalikan kepada masyarakat, pemantau, pengamat, peserta pemilu dan pemilih.

Di pihak lain ada yang mendukung wacana untuk tetap mempertahankan keberadaan Panwaslu. Wacana tersebut berdiri di atas argumentasi bahwa kontribusi yang tidak signifikan yang diberikan oleh Panwaslu dikarenakan “Panwaslu

ompong”, sedangkan ompongnya Panwaslu dikarenakan lemahnya kelembagaan Panwaslu itu sendiri, dalam hal posisi organisasi, tugas dan fungsi, serta kewenangan yang dimiliki. Setelah perdebatan yang panjang, DPR lebih memilih untuk tetap mempertahankan Panwaslu, karena Panwaslu dinilai memiliki posisi dan peran strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas pemilu yang luber dan jurdil, serta dalam upaya menciptakan Pemilu yang demokratis. Keyakinan para pembuat Undang-Undang tersebut dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa: “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan”. Tidak hanya dipertahankan, Panwaslu pun diperkuat kelembagaannya. Sekali lagi upaya untuk menguatkan kelembagaan Panwaslu dilakukan.

Bisa dikatakan UU No. 2/2007 merupakan langkah besar yang dilakukan para pembuat UU untuk memperkuat kelembagaan Panwaslu. Penguatan kelembagaan Panwaslu meliputi beberapa aspek yakni; *pertama*, secara organisasi, Pengawas Pemilu tingkat nasional bersifat tetap dan kini memiliki jaringan sampai ke desa/kelurahan. Konsekuensi sifatnya yang tetap tersebut Panwaslu berganti nama menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Hal ini bisa dianggap sebagai sebuah lompatan besar karena sejak era Orba sampai pemilu 2004 Panwaslu bersifat tidak permanen atau *ad hoc*. Berubahnya Panwaslu menjadi Bawaslu membuat kedudukan organisasi Bawaslu menjadi setara dengan KPU, bawaslu tidak menjadi subordinat dari KPU lagi seperti pada Panwaslu Pemilu 2004; *Kedua*, berangkat dari problem integritas, netralitas, profesionalitas penyelenggara Pemilu, kewenangan baru didesain untuk Bawaslu yakni mengawasi jajaran KPU/KPUD dan petugas-petugas pemilu di bawahnya agar ketika menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan Pemilu. Bawaslu berwenang memberikan rekomendasi untuk memberhentikan anggota KPU dan KPU daerah yang dinilai melanggar peraturan perundang-undangan pemilu, dengan begitu Bawaslu mampu melakukan kontrol yang efektif terhadap penyelenggara Pemilu.

*Ketiga*, fungsi Bawaslu yang mengantarkan kasus ke KPU/KPUD dan ke kepolisian layaknya “kantor pos”, seperti pada pemilu 2004 tersebut, ditingkatkan dengan memberikan konsekuensi hukum bagi KPU/KPUD jika tidak mereka tidak menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu. Konsekuensi hukum tersebut berupa kemampuan Bawaslu untuk menuntut secara pidana bagi anggota KPU maupun

KPUD yang tidak menindaklanjuti laporan atau rekomendasi Pengawas Pemilu. Ketentuan ini terjabarkan secara jelas dan tegas di dalam Undang Undang No. 10 Tahun 2008 pada BAB XXI Ketentuan Pidana, pada Bab ini setidaknya terdapat terdapat 5 (lima) pasal (pasal 263, pasal 264, pasal 267, pasal 268, pasal 275) yang mengancam hukuman pidana bagi KPU/KPUD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pengawas Pemilu.<sup>13</sup>

## **Bawaslu 2014**

Perdebatan apakah Bawaslu harus diperkuat atau di bentuk sebagai lembaga *ad hoc* yang terjadi pada saat menjelang pemilu 2009 kembali terulang pada saat menjelang Pemilu 2014. Perdebatan tersebut tidak terlepas dari kinerja Bawaslu yang tidak efektif pada pemilu 2009. Sehingga upaya penguatan yang dilakukan pada Pemilu 2009, sekali lagi berujung pada kegagalan. Menjelang Pemilu 2014, DPR membahas RUU Penyelenggara Pemilu. Pada pembahasan tersebut lagi-lagi memunculkan dua kutub wacana perihal status Bawaslu. Perdebatan yang terjadi dalam Pansus RUU Penyelenggara Pemilu mengerucut pada dua alternative yakni, *pertama*: kedudukan Bawaslu bukan menjadi subordinasi dari KPU, kedudukannya setara dengan KPU. Kedudukan Bawaslu harus bersifat "permanen". Kedudukan Bawaslu dianggap penting untuk diperkuat eksistensinya, karena dengan menguatnya Bawaslu maka akan tercipta pengawasan yang melekat kepada penyelenggaraan Pemilu.

Alternatif *kedua*: berpijak pada argumentasi bahwa kedudukan Bawaslu adalah bagian dari KPU dan struktur Bawaslu tidak bersifat "permanen" melainkan "*ad hoc*". Pendapat tersebut merujuk pada UUD 45 yang memang mengatur KPU sebagai penyelenggara Pemilu, sedangkan Bawaslu adalah bagian yang integral dari penyelenggaraan Pemilu, oleh sebab itu tidak mungkin bagi Bawaslu setara atau bahkan melampaui kewenangan KPU yang pembentukannya telah diamanatkan oleh UUD 45. Berikutnya pansus yang mendukung alternative ini, juga menganggap membuat Bawaslu menjadi lembaga permanen adalah hal yang tidak realistis, karena memiliki konsekuensi anggaran yang besar, di sisi lain kinerjanya terbukti tidak maksimal dari Pemilu ke Pemilu.

<sup>13</sup> Lihat J Tjiptabudy, *Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. II, No.1, Juni 2009. Hlm 56-57

Setelah perdebatan yang panjang dalam pansus RUU Penyelenggara Pemilu, keputusan politik yang dihasilkan oleh Pansus cukup mengejutkan. Keputusan politik tersebut tidak saja telah berhasil mempertahankan bentuk Bawaslu yang permanen, lebih dari itu Pansus RUU penyelenggaraan Pemilu juga semakin memperkuat kelembagaan Bawaslu. Upaya untuk memperkuat Bawaslu masuk pada babak selanjutnya, yakni setelah berhasil menjadis lembaga yang bersifat permanen dan mandiri di tingkat nasional, pada Pemilu 2014 Bawaslu menjadi semakin kuat dengan diperkuatnya Panwaslu propinsi yang pada awalnya bersifat *ad hoc* menjadi permanen. Sehingga Panwaslu Provinsi berubah menjadi Bawaslu Provinsi.

## BAB 4

# ALTERNATIF KELEMBAGAAN BAWASLU

Berangkat dari refleksi kritis terkait dengan peran Bawaslu di tiap Pemilu yang telah dilaksanakan di Indonesia, maka kami berupaya untuk mendorong transformasi kelembagaan Bawaslu ke depan. Ada anggapan menciptakan sebuah institusi baru itu jauh lebih susah dan membutuhkan energy lebih besar daripada memperbaiki yang sudah ada. Akan tetapi ada juga anggapan jauh lebih baik membangun institusi baru dengan semangat baru daripada mendayagunakan institusi yang sudah melempem dan secara historis susah untuk berubah dan bekerja secara efektif. Berdasarkan dua anggapan tersebut kami memberikan beberapa alternative kelembagaan Bawaslu yang baru, yakni memperkuat kelembagaan Bawaslu dengan menambahkan atau mengurangi fungsi, tugas, dan kedudukan yang ada saat ini. Alternative berikutnya adalah mendorong transformasi Bawaslu menjadi lembaga yang memiliki kewenangan baru dan nama baru.

Adapun beberapa prinsip yang mendasari transformasi kelembagaan bawaslu adalah sebagai berikut. *Pertama*, transformasi Bawaslu didasarkan pada upaya untuk menguatkan eksistensi masyarakat sebagai *principal* dari demokrasi. Hal ini bertolak dari semakin lemahnya pengawasan oleh masyarakat ketika ada upaya untuk menguatkan kelembagaan Bawaslu. Karena itu upaya transformasi Bawaslu tersebut juga harus dimaknai sebagai upaya untuk menguatkan peran pengawasan pemilu oleh masyarakat. Dengan kata lain mengembalikan fungsi pengawasan kepada pemiliknya yakni masyarakat. *Kedua*, upaya mendorong transformasi Bawaslu juga dipandang sebagai upaya menciptakan sistem penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu yang efektif dan efisien. Salah satu penyebab dari tidak efektif dan efisiennya penegakan hukum Pemilu adalah terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam urusan penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu, sehingga yang terjadi adalah teknis penindakan dan penyelesaian perkara Pemilu menjadi proses yang rumit dan memerlukan waktu yang lama. Akibat banyaknya lembaga yang menangani pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu adalah terjadi tumpang tindih kewenangan, yang pada akhirnya berdampak pada ketidakpastian hukum. *Ketiga*, upaya transformasi haruslah menghadirkan sistem penegakan hukum Pemilu yang terintegrasi dan berdaulat. Poin berdaulat dalam artian kami maksudkan, hasil penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu diputuskan oleh

lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadili dan memberi putusan perkara yang berkaitan dengan Pemilu, dan sifat keputusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*), sehingga tidak bisa memberikan ruang untuk diinterupsi oleh lembaga peradilan umum (peradilan di luar peradilan khusus Pemilu).

#### 4.1. Dilema Peran Bawaslu

Sesuai dengan amanat UU no 15 tahun 2011, Bawaslu mengemban empat fungsi (tugas dan kewenangan), yakni: 1) Mengawasi pelaksanaan seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu; 2) Menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota; 3) Menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu kepada Kepolisian RI; 4) Menampung gugatan Peserta Pemilu terhadap putusan KPU, dan menyelesaikan sengketa Pemilu baik yang bersifat final mengikat maupun yang tidak bersifat final mengikat.

Dari keempat fungsi tersebut, yang bisa dikatakan sebagai fungsi murni milik Bawaslu adalah fungsinya yang terakhir yakni menyelesaikan sengketa pemilu. Hal tersebut dikarenakan fungsi Bawaslu yang lain pada hakikatnya milik pihak lain. Fungsi pertama Bawaslu jika kita cermati sebenarnya Bawaslu sedang melakukan fungsi pemantauan pemilu. Bawaslu memantau tiap proses dan tahapan pemilu dan kemudian memberikan *value judgment* terhadap tiap proses dan tahapan pemilu yang diselenggarakan oleh KPU, dengan mengeluarkan pernyataan tentang ada tidaknya problematika dalam pelaksanaan proses dan tahapan pemilu. Penilaian Bawaslu terhadap proses dan tahapan Pemilu untuk kemudian di laporkan kepada publik melalui media. Jika ditelaah secara lebih jernih, fungsi pertama Bawaslu tersebut bukanlah fungsi murni milik dari Bawaslu. Karena dalam fungsi pertama ini, Bawaslu sedang bertindak sebagai pemantau pemilu. Jika kita merujuk pada prinsip pengawasan pemilu internasional seperti yang telah kami singgung di bab 1, ada tiga prinsip yang membedakan pengawasan pemilu yakni; *electoral observation*, *electoral monitoring*, dan *electoral supervisory*. Fungsi pertama Bawaslu bisa kita padankan dengan prinsip *electoral observation*, dimana dalam prinsip tersebut hanya bertindak sebatas mengumpulkan informasi seputar proses dan tahapan penyelenggaraan pemilu, untuk kemudian memberikan simpulan dan penilaian terhadap proses dan tahapan penyelenggaraan Pemilu tersebut. Jika Bawaslu hanya bertindak seperti ini, maka fungsi ini cukup dijalankan oleh berbagai unsur organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga pemantau Pemilu, media massa, partai politik. Terlebih fungsi pengawasan tersebut telah dijalankan secara aktif oleh lembaga pemantau pemilu,

baik pemantau pemilu yang berbasis nasional maupun regional, bahkan fungsi tersebut juga dilakukan oleh pemantau pemilu internasional. Singkatnya fungsi pertama Bawaslu telah ada yang punya, dan sesegera mungkin dikembalikan kepada yang berhak.

Jika kita kaji secara historis, fungsi pertama Bawaslu tersebut menjadi dasar kelahiran dari Bawaslu itu sendiri. Karena adanya kecurangan yang masif dalam upaya memenangkan Golkar pada pelaksanaan Pemilu 1977. Kecurangan yang sistematis dan masif tersebut diduga hanya bisa dilakukan melalui instrumen penyelenggara pemilu pada waktu itu disebut Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Masyarakat sipil yang dimotori oleh gerakan mahasiswa dan juga partai politik PDI dan PPP menuntut pemilu yang lebih demokratis dan berkualitas tanpa kecurangan. Kemudian untuk mengakomodasi tuntutan tersebut pemerintah dan parlemen yang didominasi oleh Golkar dan ABRI merespon dengan membentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak) yang didalamnya terdapat unsur dari kejaksaan, birokrasi, partai politik PDI dan PPP, Golkar, serta ABRI. Tugas utama dari Panwaslak adalah mengawasi pelaksanaan Pemilu, dengan asumsi awal LPU cenderung digunakan pemerintah dan Golkar untuk melakukan tindak kecurangan Pemilu. Jadi pada awalnya tugas Bawaslu adalah mengawasi KPU, akan tetapi paradigm pengawasan saat ini telah bergeser, pengawasan pemilu yang pada awalnya ditunjukkan hanya kepada penyelenggara pemilu, saat ini menjadi lebih luas yakni pengawasan terhadap proses tahapan pemilu, pengawasan peserta pemilu, pengawasan penyelenggara pemilu, pengawasan terhadap pemberitaan pemilu. Jika paradigm pengawasan telah bergeser sesuai dengan gerak dan tuntutan jaman, maka Bawaslu haruslah mampu bertransformasi memenuhi tuntutan jaman.

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. Selain itu, fungsi pertama Bawaslu juga berperan sebagai pengawas kinerja KPU, dilain pihak KPU yang sedang berjibaku dengan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu merasa "direcoki" dengan *statement* yang dimunculkan dimedia oleh Bawaslu. 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 Bawaslu dianggap sekedar sebagai lembaga pelengkap pemilu saja, yang masih kebingungan mencari posisi dan perannya. Karena itu ada desakan dari beberapa pihak dengan mengusulkan pembuabaran Bawaslu. Bagi pihak-pihak tersebut, keberadaan Bawaslu yang menyedot uang Negara yang tidak sedikit tidak berbanding lurus dengan kontribusi yang Bawaslu berikan. Namun tidak sedikit pula yang mengusulkan untuk memperkuat Bawaslu tidak hanya sekedar menjadi lembaga pelengkap Pemilu

Dalam sub bab berikutnya akan kita bahas beberapa alternative kelembagaan Bawaslu. Diantaranya; *Pertama*, Mendorong Bawaslu untuk menjadi badan quasi peradilan yang menangani sengketa hasil Pemilukada, *Kedua*, mendorong transformasi Bawaslu menjadi lembaga peradilan Pemilu, dengan memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memiliki keputusan final dan mengikat dalam peradilan proses Pemilu. *Ketiga*, mendorong Bawaslu untuk bertransformasi menjadi Badan Penanganan Pelanggaran Pemilu (BP3), *keempat* transformasi Bawaslu menjadi Badan yang mengawasi dana kampanye politik maupun keuangan partai politik.

#### **4.2. Peradilan Khusus Pemilu Menjamin Kepastian Hukum**

Pengadilan khusus seringkali diartikan sebagai antonim dari peradilan pada umumnya yang berjenjang mulai dari peradilan tingkat pertama di Pengadilan Negeri, peradilan tingkat banding di Pengadilan Tinggi sampai peradilan tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Peradilan khusus adalah peradilan yang menangani bidang-bidang yang tersendiri dan memiliki kekhususan nilai (*value judgment*) tersendiri. Pembentukan peradilan khusus dimaksudkan agar memberikan jaminan dan kepastian hukum yang lebih baik, agar mampu memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Sebelum kita membahas apakah itu peradilan khusus pemilu dan urgensinya, kita hampiri dulu sejarah peradilan khusus di Indonesia pasca reformasi. Gagasan untuk membentuk peradilan khusus mengemuka pasca reformasi seiring dengan dibukanya arus demokratisasi dan liberalisasi kehidupan politik sipil. Sentralisasi kekuasaan merupakan idiom yang ditabukan oleh kalangan aktivis demokrasi era reformasi. Karena kekuasaan yang terlalu sentralistis susah untuk diawasi bahkan dikendalikan oleh warga negara, dispotisme Soeharto diartikan sebagai konsekuensi dari kekuasaan yang tersentralistis tersebut. Maka diversifikasi kekuasaan Negara menjadi kata kunci untuk memberikan jalan agar kekuasaan lebih mudah diawasi dan juga dikontrol oleh warga negara.

Berangkat dari pemikiran tersebut, lembaga peradilan khusus banyak didirikan oleh Pemerintah sejak era reformasi. Telah tercatat ada 11 peradilan khusus yang dibentuk pemerintah sejak reformasi, enam diantaranya adalah peradilan khusus niaga pada tahun 1998, pengadilan Hak Asasi Manusia pada tahun 2000, pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR), dan pada tahun 2004 pemerintah kita membentuk Pengadilan perselisihan Hubungan Industrial, serta pengadilan Perikanan. Sampai saat ini masih banyak bermunculan gagasan-gagasan baru untuk membentuk peradilan khusus setiap ada Undang-Undang yang disusun di DPR.<sup>14</sup>

Selain lembaga atau badan yang menjalankan fungsi sebagai peradilan khusus, ada pula lembaga-lembaga baru, baik yang berbentuk Komisi, Badan atau Dewan yang dibentuk dengan sifat kewenangannya memiliki fungsi semi atau quasi peradilan. Lembaga-lembaga tersebut antaralain: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Daerah (KIP dan KID), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan bahkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Terjadi pro dan kontra tentang kewenangan lembaga-lembaga tersebut menjadi lembaga quasi peradilan. Perdebatan tersebut terjadi dikarenakan lembaga tersebut memiliki kewenangan sebagai lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, bahkan administratif. Seperti yang dijelaskan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie:

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), misalnya, diberi kewenangan oleh UU untuk membuat regulasi dalam rangka menjabarkan ketentuan undang-undang sebagai '*legislatif acts*'. Pada saat yang bersamaan, KPPU juga diberi kewenangan oleh UU untuk melaksanakan sendiri atau menjadi administrator langsung semua ketentuan undang-undang dan termasuk peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dalam rangka pengawasan persaingan usaha yang sehat. Tetapi, KPPU juga ditentukan oleh UU merupakan lembaga yang harus berdiri sebagai pengadilan untuk memeriksa sengketa persaingan usaha dan memberi kesempatan para pihak untuk membuktikan atau pun membela diri dengan kontra bukti, serta menjatuhkan sanksi yang mengikat bagi pihak yang terbukti bersalah. Dengan demikian, lembaga ini jelas memiliki fungsi campuran, mulai dari sebagai regulator, administrator, dan bahkan adjudicator yang bersifat quasi-yudisial.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, dalam Bab pendahuluan dalam buku *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2013.

<sup>15</sup> *ibid*

Argumentasi pihak yang keberatan dengan keberadaan lembaga quasi peradilan tersebut berdasarkan pada argumentasi doktrin pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Montesquieu yaitu doktrin *trias politica*,<sup>16</sup> ketakutan adanya *abuse of power* ketika satu lembaga memiliki ketiga kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di luar perdebatan dan keberatan tersebut, sampai saat ini lembaga-lembaga yang menjadi quasi peradilan tetap ada, dan mau tidak mau keberadaannya harus diterima dalam konsep peradilan di Indonesia, karena ada beberapa keputusan dari lembaga quasi peradilan tersebut bersifat final dan mengikat sebagaimana keputusan Peradilan pada umumnya yang biasa disebut *inkracht*.

Lembaga Negara yang terlibat mengurus Pemilu juga ada yang menjalankan fungsi sebagai lembaga quasi peradilan, diantaranya adalah Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Bawaslu menurut UU No. 15/2011 memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan menjatuhkan keputusan sengketa pemilu, dan keputusan tersebut bersifat final dan mengikat. DKPP juga memiliki keputusan final dan mengikat menyangkut peradilan kode etik penyelenggara Pemilu.

Pertanyaan lebih lanjut yang patut kita ajukan adalah apakah sengketa hukum Pemilu tidak lebih baik dilaksanakan oleh lembaga yang tidak sekedar menjalankan fungsi peradilan, melainkan dilaksanakan oleh lembaga yang memang memiliki kewenangan, tugas dan fungsi, serta posisi organisasional untuk mengadili?. Dengan kata lain apakah akan tidak lebih baik berdasarkan prinsip moral keadilan masyarakat dan kepastian hukum, serta mengacu pada prinsip Pemilu Demokratis, semua sengketa Pemilu disidangkan didalam Peradilan khusus, tidak semata dalam lembaga yang bertindak sebagai quasi peradilan.

Berbagai argumentasi bisa kita bangun untuk memantapkan gagasan tersebut. *Pertama*, berdasarkan azas kemanfaatan kepastian hukum terhadap masyarakat. Jika kita menilik penyelenggaraan Pemilu semenjak tahun 2005, banyak kasus sengketa hasil Pemilu yang bermuara pada Mahkamah Konstitusi. Dari berbagai kasus tersebut mampu diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi dengan hasil yang diterima dari kedua pihak yang bersengketa, meskipun ada juga yang tetap tidak menerima dan meneruskan ketidakpuasan tersebut dengan tindak

<sup>16</sup> Teori Trias politica sangat terkait dengan filsafat kebebasan versi Montesquieu. Menurut Montesquieu, kebebasan hanya dimungkinkan untuk eksis jika ada jaminan keseimbangan dan pemisahan kekuasaan. Trias politica ditujukan untuk memisahkan tiga kekuasaan yakni kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pihak yang menjalankan UU dan diterjemahkan dalam kerja-kerja administrasi, dan kekuasaan yudikatif sebagai lembaga peradilan yang berwenang untuk mengawasi kedua lembaga tersebut agar patuh dan tunduk terhadap UU ketika menjalankan tugas dan wewenangnya. Bagi Montesquieu jika ketiga kekuasaan tersebut menjadi satu niscaya akan meneliminasi kebebasan dan melahirkan despotisme. Lengkapnya lihat, Henry J Schmandt, *Filsafat Politik : Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2002

kekerasan. Namun yang perlu dicatat adalah, keberadaan MK mampu menjadi kanal demokratis perselisihan dan pertikaian sehingga mampu meredam atau menggagalkan kekerasan Pemilu untuk menjadi manifest.

*Kedua*, berdasarkan argumentasi pengaruh keputusan hukum yang menyelesaikan sengketa dan pelanggaran pemilu dirasakan oleh semua masyarakat, bahkan mempengaruhi legitimasi para kandidat politik yang terpilih. Pada pemilihan Presiden diwarnai dengan aksi gugatan dari kubu Prabowo kepada berbagai lembaga, seperti DKPP, PTUN dan MK yang menuduh kubu Jokowi melakukan berbagai jenis pelanggaran. Gugatan tersebut bukan hanya berfungsi sebagai sarana untuk membuktikan kecurangan salahsatu peserta, melainkan gugatan tersebut berubah menjadi sarana pembuktian apakah Pilpres yang diselenggarakan sesuai dengan azas LUBER-JURDIL serta akuntabel dan transparan. Hasil pembuktian ini akan mempengaruhi legitimasi Presiden terpilih. Wacana, isu, opini dan gossip politik memang seolah tidak memiliki batas yang jelas pada saat Pilpres berlangsung. Kebenaran menjadi sangat tendensius, tergantung pihak mana yang mengabarkannya. Bisa dibayangkan jika isu kecurangan dan pelanggaran yang masif, terstruktur, dan sistemik tersebut tidak memiliki kanal yang digunakan untuk menyelesaikan konflik tersebut. Tentu legitimasi Presiden terpilih akan selalu dipertanyakan. Dampaknya tentu pemerintahan yang berjalan tidak akan mampu bekerja secara efektif dan selalu tersandera, pada akhirnya masyarakat yang menanggung akibatnya.

*Ketiga*, dengan membentuk peradilan khusus Pemilu maka kepastian hukum Pemilu akan lebih terjamin, karena lembaga yang menjalankan wewenang tersebut tidak sedang dalam posisi dan peran yang tumpang tindih. Bawaslu sebagai contoh selain menjalankan fungsi pengawasan juga menjalankan fungsi peradilan sengketa pemilu, sehingga seolah-olah Bawaslu berperan sebagai polisi, jaksa, sekaligus hakim. Keputusan yang diambil oleh Bawaslu akan rentan dengan konflik kepentingan, ketika Bawaslu memutuskan perkara, apakah ada jaminan Bawaslu telah steril dari logika pengawasan yang selalu “was-was melulu atau awaslu!”.

Jika memang dibutuhkan peradilan khusus Pemilu, siapakah atau lembaga manakah yang akan melaksanakannya? Pada subbab berikutnya akan membahas tentang beberapa skenario kelembagaan Bawaslu dalam Peradilan khusus Pemilu.

#### **4.2.1. Peradilan Khusus Pemilu: Menyederhanakan Peradilan Pemilu**

Dalam rangka menegakan peraturan Pemilu dan memberikan kepastian hukum Pemilu Undang-Undang memberikan beberapa amanat lembaga peradilan

maupun lembaga kuasi peradilan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran Pemilu. Lembaga-lembaga tersebut memiliki peran dan tanggung jawab yang berbeda dalam penegakan hukum pemilu. Lembaga tersebut adalah Bawaslu, yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilu; Mahkamah Agung (MA) yang membawahi pengadilan negeri dan pengadilan tata usaha negara; Mahkamah Konstitusi (MK) yang menangani sengketa hasil Pemilu; KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu; sedangkan untuk kasus pidana dan kejahatan Pemilu melibatkan Kepolisian sebagai penyidik, kejaksaan sebagai penuntut, dan Pengadilan negeri sebagai lembaga Peradilan yang memutuskan perkara.

Belajar dari hampir dua dekade penyelenggaraan Pemilu dan proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa hukum Pemilu, kita bisa menyimpulkan semakin banyak lembaga yang mengelola atau menangani pelanggaran pemilu, menyebabkan ketidak efektifan dari sudut pandang kepastian hukum. Hal tersebut dikarenakan lembaga satu dan yang lainnya bisa melahirkan keputusan yang berbeda untuk subyek sengketa yang sama meskipun secara substansial obyek hukum tiap lembaga berbeda-beda, akhirnya keputusan bahkan bisa saja tumpang tindih. Seperti yang terjadi pada waktu Pilpres 2014 untuk kasus pembukaan kotak surat suara oleh KPU. Kasus tersebut disidangkan oleh dua lembaga yang berbeda yakni sengketa Pemilu disidangkan oleh MK, sedangkan dari sisi etis disidangkan oleh DKPP. Obyek hukumnya memang berbeda, DKPP menyidangkan obyek etik sedangkan MK menyidangkan apakah pelanggaran dengan membuka kotak suara oleh KPU tersebut berdampak pada hasil Pemilu, dalam artian apakah harus dihitung ulang, atau diadakan coblosan ulang, atau tidak perlu keduanya karena pelanggaran tersebut tidak mempengaruhi hasil. Dari sudut pandang DKPP, KPU telah melanggar kode etik karena pembukaan kotak suara tersebut ditafsirkan oleh DKPP termasuk tindakan yang tidak etis. Sementara MK memandang pembukaan kotak suara oleh KPU tersebut bukanlah sebagai pelanggaran dalam Pemilu yang bisa mempengaruhi hasil Pemilu.

Di luar keputusan yang dimungkinkan untuk berbeda antara lembaga peradilan satu dengan yang lainnya, ada juga masalah yang juga tidak kalah serius yakni berkaitan dengan jadwal kasus atau sekuensi persidangan yang tidak sama antara lembaga peradilan satu dengan yang lainnya. Misalkan MK telah memutuskan sebagai proses akhir, dipihak lain Pengadilan Negeri baru memutuskan tindak pidana pemilu. Hal tersebut dimungkinkan terjadi karena desain sekuensi persidangan mengikuti norma lembaga peradilan masing-masing.

Dari titik inilah memunculkan wacana perlunya adanya peradilan khusus Pemilu, selain untuk menghindari tumpang tindih keputusan, juga dijadikan sebagai upaya untuk menyederhanakan lembaga peradilan yang mengurus perkara Pemilu sehingga kepastian hukum bisa lebih terjamin. Ada dua wacana yang mengemuka terkait dengan penyederhanaan proses peradilan Pemilu tersebut. *Pertama*, semua urusan pemilu itu selesai di lembaga internal yang mengurus peradilan Pemilu. Lembaga internal yang melekat sebagai satu kesatuan sistem kelembagaan hukum Pemilu sekarang ini terdiri dari KPU, Bawaslu, DKPP, dan MK. Sedangkan lembaga yang lain didudukkan sebatas sebagai penunjang saja. Penyederhanaan peradilan Pemilu tersebut dengan cara mengkonsolidasikan keempat lembaga tersebut. Keempat lembaga tersebut dilengkapi dengan kewenangan untuk mengadili obyek hukum yang berbeda namun sifat keputusannya final dan mengikat di masing-masing lembaga. Konsekuensinya setiap kasus yang telah diputuskan oleh lembaga peradilan internal tersebut tidak bisa diteruskan ke lembaga eksternal seperti PN, PT TUN, dan MA. KPU mengadili pelanggaran yang berkaitan dengan pelanggaran administrasi, DKPP mengadili pelanggaran yang berkaitan dengan kode etik, MK berkaitan dengan sengketa hasil Pemilu, sedangkan Bawaslu bertransformasi menjadi peradilan proses Pemilu yang menangani sengketa proses penyelenggaraan Pemilu dan Pidana Pemilu.

*Kedua*, penyederhanaan peradilan Pemilu dengan cara menyatukan peradilan Pemilu kedalam satu lembaga Peradilan Khusus Pemilu, yang akan mampu menghasilkan aparaturnya penegak hukum Pemilu bekerja lebih efektif. Pada saat ini banyak kasus pelanggaran pidana pemilu yang prosesnya berhenti di kepolisian. Pelanggaran pemilu yang berhenti proses hukumnya itu, banyak terjadi pada pemilu legislatif dan pemilihan presiden lalu. Hal tersebut terjadi karena ada dugaan pihak kepolisian tidak sungguh-sungguh menanganinya. Bahkan, banyak laporan dugaan pelanggaran yang telah diklasifikasi Bawaslu tidak ditindaklanjuti pihak kepolisian. hal ini juga menjadi keprihatinan Muhammad selaku Ketua Bawaslu "Kadang, penyidik kepolisian agak arogan. Mereka bilang, anggota Bawaslu tahu apa soal hukum pidana,". Padahal, lanjut Muhammad, pihaknya sangat memahami unsur-unsur pelanggaran pidana pemilu karena anggota Bawaslu juga dibekali pemahaman, selain itu juga mendapatkan masukan-masukan mengenai hukum pidana pemilu dari para ahli hukum.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Lihat laporan utama yang berjudul *Tata kelola Pemilu Perlu Perbaikan*, dalam Buletin Bawaslu, Edisi 09, September 2014

#### 4.2.2. Bawaslu Sebagai Peradilan Khusus Pemilu

Bawaslu berfungsi sebagai pengadilan Pemilu dimungkinkan untuk mengambil alih kewenangan peradilan pemilu yang berserakan di lembaga peradilan lainnya, seperti kewenangan mengadili pelanggaran dan sengketa pemilu yang ada di Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, bahkan Pengadilan Negeri. Dengan demikian untuk mengupayakan keadilan dan kepastian hukum Pemilu tidak perlu lagi melibatkan lembaga di luar lembaga yang memang didesain untuk mengurus Pemilu. Secara kelembagaan bisa didesain dua tingkat, pusat dan tingkat provinsi. Untuk tingkat daerah cukup adhoc. Bawaslu dengan menjalankan fungsi sebagai lembaga peradilan Pemilu akan mengadili obyek hukum yang berkaitan dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu, sengketa mengenai pencalegan, penetapan calon, soal DPT.<sup>18</sup>

Konsekuensinya jika Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga peradilan, maka formasi keanggotaannya pun ikut berubah. Anggota Bawaslu haruslah diisi oleh orang yang memiliki latar belakang disiplin ilmu hukum yang berpengalaman mengadili, berpengalaman berperkara, serta di isi oleh para ahli ilmu politik maupun para praktisi/aktivis yang memahami Pemilu. Misalnya anggota bawaslu terdiri dari 5 orang, minimal 2 orang memiliki pengalaman sebagai hakim maupun memiliki pengalaman sebagai advokat senior, sedangkan 3 orang ahli pemilu yang terdiri 1 orang dari perguruan tinggi, 2 orang dari mantan KPU atau mantan Bawaslu atau aktivis yang berpengalaman puluhan tahun mengurus kepemiluan.

Menurut Jimly Asshiddiqie dengan berubahnya Bawaslu menjadi lembaga pengadilan proses Pemilu akan semakin mengefektifkan penanganan kasus pelanggaran Pemilu yang selama ini cenderung luput dari pihak kepolisian dan kejaksaan. Jimly dalam wawancara memberikan gambaran tentang kasus politik uang (*vote buying*) dengan menggunakan gula yang terjadi di Lampung:

“Kayak gula politik di lampung, kan gak bisa diproses karena aturan itu kan ada lubang-lubangnya, pertama dia bagi-bagi gula tapi tanpa nama, sedangkan orang sampai di desa-desa tahu, yang bagi-bagi gula itu si pemilik pabrik gula, yang pada saat itu menjadi cagub. Jadi dia gak pake nama dan kemudian yang bersedekah itu juga bukan cagub, tapi truknya keliling ke mana-mana.”<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Disarikan dari hasil wawancara dengan Jimly Asshiddiqie. Transkrip dan rekaman ada pada peneliti.

<sup>19</sup> Dikutip dari hasil wawancara dengan Jimly Asshiddiqie. Transkrip dan rekaman ada pada peneliti.

Ketika kasus tersebut mencuat dan hendak ditindaklanjuti, Bawaslu menghadapi kendala dalam mengumpulkan bukti maupun saksi yang mampu menjerat Cagub tersebut dengan tindak pidana money politik. Karena pada saat Bawaslu menyita truk yang digunakan mengangkut gula untuk dibagi-bagikan, tidak ada yang mau mengakui truk tersebut milik siapa. Para simpatisan yang membagi-bagikan gula mengaku bahwa kegiatan tersebut tidak ada hubungannya dengan kampanye yang dilakukan oleh Cagub yang notabene pemilik dari pabrik gula serta truk yang disita oleh Bawaslu.

Pada saat masa kampanye Cagub tersebut menyebut gula dan sebagainya sebagai slogan kampanye sekaligus mengingatkan kembali kepada masyarakat bahwa politik gula tersebut adalah "amal budi baiknya" kepada masyarakat meskipun tidak menyebutkan secara eksplisit. Ketika kasus tersebut diteruskan ke kantor polisi, pihak kepolisian menilainhal tersebut bukan tindak pidana. Di sisi lain Bawaslu sudah menahan truk pengangkut gula tersebut. Truk gula disita oleh Bawaslu sampai Pemilihan Gubernur selesai, sampai-sampai Bawaslu kebingungan truk gula harus di serahkan ke pada siapa. Ketika masa Pemilu sudah selesai, Gubernur terpilih sudah dilantik, truk Gula pada akhirnya diambil oleh pemiliknya yang notabene Gubernur terpilih tanpa ada konsekuensi hukum sama sekali. Jimly Asshiddiqie menuturkan "... terkadang polisi itu jadi penghambat juga bagi Bawaslu. Kalau Bawaslu itu berfungsi sebagai pengadilan, para pihak bisa mengajukan secara bebas ke Bawaslu, menuntut diskualifikasi calon karena membagi-bagi gula, jika Bawaslu jadi pengadilan mudah membuktikannya".<sup>20</sup>

Urusan kepemiluan harus dipahami sebagai jenis peradilan yang berbeda dengan peradilan pidana pada umumnya. Perbedaan antara peradilan Pemilu dengan peradilan pada umumnya yang utama terletak pada kecepatan waktunya sehingga dari proses penyidikan sampai penuntutan dibatasi dengan waktu yang terbatas. Hal tersebut terjadi karena urusan kepemiluan menyangkut soal kekuasaan, sehingga nuansa politiknya tinggi. Pemilu merupakan mekanisme damai untuk melakukan perubahan kepemimpinan politik. Penyelesaian sengketa Pemilu harus dilakukan secara cepat untuk memastikan tidak ada kekosongan kekuasaan.

Memang melalui UU pemilu kita telah mengatur waktu penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu. Dalam UU tersebut diatur secara rinci batas waktu dari pelaporan, pemrosesan laporan, penyidikan sampai batas waktu sidang perkaranya. Namun kendala dilapangan terletak pada perbedaan norma hukum

<sup>20</sup> Dikutip dari hasil wawancara dengan Jimly Asshiddiqie. Transkrip dan rekaman ada pada peneliti.

pada lembaga lain (lembaga di luar KPU, Bawaslu, DKPP, dan MK), sehingga seringkali kasus pelanggaran bisa lolos dengan mudah karena telah melebihi batas waktu penyelesaian kasus. Dengan menjadikan Bawaslu sebagai lembaga Peradilan Proses Pemilu, maka jadwal dan tahapan persidangan akan lebih mudah diatur sehingga bisa sinkron dengan jadwal persidangan di lembaga peradilan pemilu yang lain. Pengaturan tersebut bisa kita andaikan bahwa semua persidangan Pemilu harus selesai sebelum hasil pemilu ditetapkan oleh KPU. Salah satu parameter Pemilu yang demokratis adalah proses penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu tidak hanya harus Adil tetapi juga tepat waktu. Yang dimaksud dengan tepat waktu adalah seluruh pelanggaran Pemilu dan sengketa Pemilu harus sudah selesai sebelum hasil Pemilu ditetapkan dan diumumkan oleh KPU. Hal ini tidak lain karena masyarakat akan menerima hasil Pemilu tidak saja dari integritas hasil Pemilu (akurat dan bebas dari manipulasi) tetapi juga seluruh pelanggaran dan sengketa telah diselesaikan secara adil.

Persoalan waktu merupakan soal serius dalam urusan kepemiluan karena menyangkut ketepatan waktu pergantian kekuasaan. Karena itu peradilan pemilu itu berbeda dengan peradilan biasa, peradilan tindak pidana pemilu pun berbeda dengan tindak pidana yang menurut doktrinnya harus mencari kebenaran materiil, walaupun harus dilakukan selama bertahun-tahun. Dalam pidana umum upaya pencarian kebenaran materiil memang tidak boleh dibatasi, sedangkan dalam pidana Pemilu kebenaran yang dibuktikan cukup kebenaran formil, seperti perkara perdata. Karena itu jenis persidangan *electoral court* adalah *speed trial*, persidangan cepat. Peradilan Pemilu sangat sulit untuk diperlakukan seperti peradilan pada umumnya.

Faktor lain yang membuat peradilan pemilu menjadi peradilan cepat adalah faktor jumlah kasus yang ditangani. Dalam kasus pelanggaran pemilu kejadian kasus tidak tersebar sepanjang tahun seperti kasus hukum pada umumnya melainkan pelanggaran muncul beriringan dengan tahapan Pemilu. Jumlah kasus pelanggaran pada tahapan Pemilu yang satu mungkin lebih banyak daripada jumlah kasus pelanggaran pada tahapan Pemilu lainnya. Dalam seminggu tiba-tiba ada ribuan kasus yang muncul dan harus diselesaikan dengan batas waktu yang singkat. Jika kita menggunakan logika hukum yang biasa, seolah-olah menyelesaikan kasus tersebut menjadi sangat tidak realistis. Oleh sebab itu peradilan khusus Pemilu haruslah memiliki logikanya sendiri.

Lembaga peradilan Khusus Pemilu akan memiliki bentuk seperti halnya *electoral court* di beberapa Negara Amerika Latin. Lembaga peradilan khusus Pemilu tersebut akan menangani seluruh kasus yang berkaitan dengan Pemilu. Selama ini

peradilan Pemilu tersebar di beberapa lembaga peradilan seperti di Mahkamah Konstitusi, PTUN, PT TUN, dan Pengadilan Negeri, sedangkan lembaga quasi peradilan yang juga menangani perkara Pemilu adalah, DKPP, KPU, dan Bawaslu. Lembaga Peradilan Khusus Pemilu tersebut mengintegrasikan semua kewenangan untuk memutus perkara di semua lembaga tersebut. Urusan Pemilu merupakan urusan yang khusus, sehingga kasus pelanggaran dan sengketa juga didekati dengan metode khusus untuk menyelesaikannya. Singkat kata urusan hukum Pemilu merupakan urusan hukum *lex specialis*, sehingga harus diselesaikan oleh lembaga yang khusus juga.

Lembaga Peradilan Khusus Pemilu tersebut bisa terdiri dari beberapa unsur lembaga yang sudah ada, kita hanya perlu untuk mengintegrasikannya dan memberikan wewenang yang baru. Untuk fungsi kehakimannya, bisa kita serahkan kepada hakim yang telah berpengalaman mengadili perkara pelanggaran dan sengketa Pemilu seperti para hakim MK, DKPP, PTUN, PT TUN, dan Pengadilan Negeri. Selain terdiri dari unsur dengan latarbelakang pernah mengadili, para hakim Peradilan Khusus Pemilu juga diisi oleh unsur dari para pakar Pemilu, baik dari Perguruan Tinggi maupun dari praktisi Pemilu yang terdiri dari mantan KPU maupun Bawaslu. Unsur terakhir yang melengkapi komposisi hakim Peradilan Pemilu adalah pakar Hukum Tata Negara.

#### **4.2.3. Mendorong Bawaslu Menjadi Lembaga Peradilan Sengketa Pemilukada**

Pasca penangkapan Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi terkait kasus suap sengketa hasil Pemilukada, membuat lembaga tinggi Negara tersebut seolah-olah enggan menerima kasus yang berkaitan dengan Pemilukada. Disisi lain harapan publik terhadap Mahkamah Konstitusi untuk tetap menangani kasus sengketa hasil Pemilukada masih tinggi. Sebelum menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2009, memang Mahkamah Agung yang berwenang menangani sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU). Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi sendiri yang membatalkan kewenangan yang melekat pada dirinya tersebut pada tanggal 19 Mei 2014.

Mahkamah Konstitusi secara sepihak menghapuskan kewenangan untuk mengadili sengketa hasil Pilkada yang melekat pada dirinya. Mahkamah Konstitusi menghapus pasal 236C<sup>21</sup> UU No. 12/2008 (tentang pemerintahan daerah), selain

<sup>21</sup> Pasal 236C UU No 12/2008 mengatur tentang penyerahan wewenang Mahkamah Agung menggelar sengketa Pemilukada ke mahkamah Konstitusi

itu Mahkamah Konstitusi juga menghapus pasal 29 ayat 1 huruf e UU No. 48/2009 tentang kekuasaan Kehakiman. Kemudian Perpu No.1 tahun 2014 mengamanatkan sengketa pemilu kembali disidangkan di Mahkamah Agung. Sikap Mahkamah Konstitusi tersebut dikuatkan dengan Perppu No. 1 Tahun 2014 menyebutkan sengketa hasil pilkada diselesaikan di Mahkamah Agung. Namun Mahkamah Agung sendiri menyatakan akan lebih baik jika sengketa tidak dibawa ke Mahkamah Agung atau peradilan di bawah yurisdiksi Mahkamah Agung. Lebih lanjut Mahkamah Agung menyarankan sengketa diselesaikan badan khusus. Pantas apabila para penyelenggara maupun para peserta Pemilukada merasa was-was, mengingat Pemilukada serentak yang direncanakan akan dilakukan mulai Juli 2015.

Dalam Pasal 157 Perppu No. 1 tahun 2014 dikemukakan bahwa dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan hasil pemilihan umum, peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh mahkamah Agung. Jika tidak puas, para pihak bisa mengajukan banding ke mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Untuk menjadi perhatian adalah sifat peradilan Pemilu berbeda dengan peradilan pada umumnya. Yang bersifat khas dari peradilan pemilu adalah berkaitan dengan kecepatan waktu penyelesaiannya. Peradilan Pemilu dikenal juga sebagai *speed trial*. Sifat peradilan pemilu yang cepat dengan *time limit* yang ketat, tentu berbeda dengan norma pada peradilan umum. Kecepatan dan ketepatan menjadi isu yang penting dalam peradilan pemilu, karena jika keputusan peradilan Pemilu terlalu lama, ditakutkan akan terjadi kekosongan kekuasaan, dikarenakan masih menunggu proses peradilan.

Karena desakan dari berbagai pihak, termasuk Jimly Assidique dan Ramlan Surbakti dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Komuisi II (membahas rencana perubahan UU No. 1 Tahun 2015), dan juga keberatan dari Mahkamah Agung, DPR dan Pemerintah kemudian menyepakati untuk sementara penyelesaian sengketa hasil Pilkada ditangani oleh MK. Dalam UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menugaskan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada sampai terbentuknya badan peradilan khusus untuk itu.

Salah satu variable yang dijadikan alat ukur dari standar internasional penyelenggaraan Pemilu demokratis adalah *free and fair election*. Salah satu indikatornya adalah adanya jaminan kepastian hukum, dimana setiap keberatan terhadap hasil pemilu haruslah mendapatkan keadilan dan kepastian hukum melalui

peradilan. Karena itu pembentukan lembaga yang jelas menangani sengketa hasil Pilkada merupakan kebutuhan mutlak. Berawal dari kondisi tersebut, ada dorongan kepada Bawaslu untuk menjadi lembaga peradilan sengketa Pemilu. Bahkan secara terbuka dorongan tersebut diterima dengan tangan terbuka oleh Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Muhammad. Menurut Muhammad idealnya penyelesaian sengketa pemilu dilakukan oleh Bawaslu, dengan catatan setelah dilakukan penguatan terhadap kelembagaan Bawaslu. Seperti yang telah dikutip oleh Republika "Penyelesaian sengketa pilkada menurut Bawaslu idealnya di Bawaslu. Tinggal bagaimana mengatur peran-peran itu biar efektif". Bawaslu dinilai lebih efektif menjadi lembaga peradilan untuk sengketa Pemilu dibandingkan dengan membentuk lembaga baru karena Bawaslu telah memiliki pengalaman dalam menyelesaikan sengketa pencalonan saat pemilu legislatif 2014. Penguatan kelembagaan yang dimaksud oleh Muhammad adalah dengan memberikan kewenangan baru Bawaslu melalui Undang-Undang, serta mengatur ulang formasi keanggotaan Bawaslu dengan merekrut personil yang memiliki kecakapan hukum dan pemilu.<sup>22</sup>

Pendapat Ketua Bawaslu tersebut juga mendapatkan dukungan oleh Titi Anggraini, Direktur Eksekutif Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Titi Anggraini mengusulkan agar Bawaslu bertransformasi menjadi Badan Penyelesaian Sengketa Pemilu. Hal tersebut dinilai lebih efektif Ketimbang membuat lembaga baru untuk menangani sengketa pemilu. Akan jauh lebih mudah untuk mengubah peran dan posisi Bawaslu. Transformasi tersebut hanya perlu meningkatkan prasyarat yang lebih kuat untuk menjadi anggota Bawaslu. Yakni personil yang mengerti dan ahli dalam hukum dan pemilu. Sementara dari perangkat kesekretariatan, tinggal menyesuaikan dari yang sudah ada saat ini.<sup>23</sup>

#### **4.3. Transformasi Bawaslu Menjadi Badan Penanganan Pelanggaran Pemilu (BP3)**

Skenario transformasi Bawaslu menjadi Badan Penanganan Pelanggaran Pemilu (BP3) adalah transformasi Bawaslu menjadi lembaga penegak hukum Pemilu. Transformasi ini mendorong BP3 untuk memiliki wewenang penyidikan dan penuntutan, sepertihalnya Komisi Pemberantasan Korupsi. Posisi dan peran BP3 adalah menggantikan peran kepolisian dan kejaksaan dalam proses penanganan pelanggaran Pemilu. BP3 didesain memiliki kewenangan untuk menerima pengaduan, memiliki kewenangan melakukan penyidikan, dan penuntutan terhadap pelanggaran dan sengketa Pemilu.

<sup>22</sup> Lihat dalam artikel yang berjudul *Bawaslu: Idealnya Sengketa Pilkada Ditangani Bawaslu*, dalam portal berita republica.co.id, Selasa 13/1/14

<sup>23</sup> Seperti yang dikutip oleh Republika dalam artikel, *Bawaslu Diusulkan Jadi Badan Penyelesaian Sengketa Pemilu*. republica.co.id

Transformasi bawaslu menjadi BP3 ditujukan sebagai upaya untuk mengeliminasi hambatan kasus yang berhenti di pihak kepolisian dan kejaksaan. Skema penyidikan dan penuntutan memiliki semangat yang sama sesuai dengan norma peradilan Pemilu, yakni sebagai peradilan cepat (*speed trial*). Jadi peserta pemilu, pemilih, dan unsur masyarakat yang tidak puas dapat langsung melapor ke BP3, untuk kemudian BP3 memproses lebih lanjut dengan meninjau kelayakan kasusnya, melakukan penyelidikan, lalu mengajukan tuntutan ke Pengadilan Khusus Pemilu.

**Gambar 1: Perbandingan Kewenangan Bawaslu dan BP3**



Konsekuensi dari transformasi Bawaslu menjadi BP3 adalah Bawaslu menghilangkan kewenangannya untuk mengawasi semua tahapan Pemilu, dan mengembalikan fungsi pengawasan kepada masyarakat, oleh karena itu tidak ada diksi pengawasan dalam nomenklatur BP3. Namun BP3 bisa pro aktif melakukan penyelidikan, tidak hanya menunggu secara pasif laporan dari masyarakat. Dengan adanya kewenangan baru yang dimiliki oleh BP3, yakni penyidikan dan penuntutan maka personalia atau keanggotaan BP3 berbeda dengan Bawaslu. Jika Bawaslu diisi oleh anggota yang berasal dari unsur masyarakat sipil saja, maka BP3 haruslah diisi oleh personel yang memiliki kompetensi sebagai penyidik dan personel yang memiliki kompetensi sebagai penuntut. Pada tahap awal, sebelum memiliki personel sendiri, BP3 ini dapat mendapat bantuan dari Kepolisian RI dan Kejaksaan Agung. Formasi keanggotaan BP3 terdiri dari 5 orang dari unsur akademisi di bidang hukum, sosial, dan politik-pemerintahan, Praktisi Pemilu atau mantan penyelenggara Pemilu, tokoh independen yang memiliki rekam jejak dalam pembangunan demokrasi di Indonesia, baik nasional maupun regional. Kelima orang anggota BP3 tersebut akan direkrut melalui mekanisme seleksi terbuka oleh suatu tim seleksi.

#### 4.4. Transformasi Bawaslu Menjadi Badan Pengawas Dana Kampanye Pemilu<sup>24</sup>

Uang merupakan kebutuhan mutlak untuk proses politik demokrasi tetapi dana saja tidak cukup mampu membuat proses politik demokrasi bekerja (*Money is necessary but not sufficient for democratic political process*). Selain dana, faktor lain yang diperlukan untuk menjamin proses politik demokrasi adalah nomokrasi (negara hukum), kebangsaan yang kokoh, partisipasi politik aktif warga negara, etika politik, dan lain sebagainya. Selain itu uang tidak pernah tidak menjadi masalah dalam sistem demokrasi karena uang dapat digunakan untuk mendapatkan kekuasaan dan jabatan, dan uang juga dapat digunakan untuk membeli kebijakan ataupun pasal dan ayat hukum. Selain itu jabatan dapat digunakan untuk mencari uang. Karena itu penerimaan dan penggunaan uang dalam politik perlu dikendalikan.

Salah satu titik lemah proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia adalah pengawasan dan penegakan ketentuan tentang penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu pada khususnya dan keuangan partai politik pada umumnya. Dana kampanye merupakan salah satu faktor penentu keterpilihan seseorang menjadi penyelenggara negara (anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Pada hal penerimaan dan pengeluaran dana kampanye di Indonesia mengalami dua kelemahan utama.

Pertama, pengaturan tentang penerimaan, pengeluaran, sistem pengelolaan, dan kesetaraan (*equal playing field*), transparansi dan pertanggung jawaban dana kampanye masih mengandung kekosongan hukum. Berikut adalah sejumlah aspek yang belum diatur secara lengkap dalam peraturan perundang-undangan. Partai Politik melaksanakan tugas negara (menyiapkan para penyelenggara negara) tetapi tidak dibiayai oleh negara melainkan dibiayai oleh elite dan kader partai.<sup>25</sup> Pos pengeluaran partai politik lebih banyak menyangkut 'mencari dan mempertahankan kekuasaan' daripada melaksanakan dua fungsi utama partai politik dalam demokrasi perwakilan. Pengeluaran partai politik ternyata lebih besar daripada jumlah penerimaan.<sup>26</sup> Kesenjangan ini konon di atasi dari sumber 'gaib.' Bagi KPK sumber

<sup>24</sup> Sub bab berikut ini merupakan artikel karya Ramlan Surbakti yang disampaikan pada acara Sosialisasi Hasil Evaluasi Pengawasan Pemilu 2014 yang diselenggarakan di Wisma Antara Jakarta, 11 Desember 2014.

<sup>25</sup> UUD 1945 memberi tugas penting kepada Partai Politik: mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6A), dan menjadi peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3)), sedangkan UU tentang Pemerintahan Daerah menugaskan Partai Politik untuk mengajukan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah. Itulah sebabnya hampir tidak ada jabatan negara yang terlepas dari keterlibatan partai politik baik langsung (DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala dan Wakil Kepala Daerah) maupun tidak langsung (BPK, MK, MA, Menteri dan jabatan lain). Akan tetapi negara hanya membantu partai politik sebesar Rp 108 per suara setelah Pemilu. Negara dilarang memberikan dana kampanye kepada partai politik.

<sup>26</sup> Menyiapkan calon pemimpin dan menawarkannya kepada rakyat dalam Pemilu, dan menyiapkan alternatif kebijakan berdasarkan aspirasi rakyat dan menawarkannya kepada rakyat dalam Pemilu, merupakan dua fungsi utama partai politik dalam Demokrasi Perwakilan. Pertemuan Lima Tahunan (Kongres, Munas, Muktamar) pada tingkat nasional dan lokal, persiapan, pencalonan dan kampanye Pemilu, dan kegiatan perkantoran merupakan tiga pos pengeluaran terbesar partai politik.

dana ini semakin lama semakin tidak gaib karena berasal dari anggaran negara yang diperoleh secara ilegal. Prinsip transparansi, akuntabilitas dan kesetaraan yang seharusnya menjadi pegangan dalam keuangan partai politik belum terjabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Dan kedua, tidak ada institusi pengawas dan penegak ketentuan dana kampanye Pemilu dan keuangan partai yang diberi kewenangan baik untuk menyelidiki dugaan pelanggaran ketentuan dana kampanye maupun untuk mengenakan sanksi yang tegas bagi pelanggar.

Kedua kelemahan ini kemudian menyebabkan partai politik tidak hanya dipimpin oleh orang yang memiliki uang dalam jumlah besar atau oleh orang yang karena kedudukannya mampu mencari dana bagi partai tetapi juga dipenuhi oleh para kader yang memiliki sumber keuangan yang memadai. Tidak heran kemudian kalau 'persaingan yang bebas dan adil antar peserta Pemilu' sebagai salah satu parameter Pemilu Demokratik kurang terjamin. Partai Politik yang dikendalikan oleh 'pemilik uang' tidak hanya berakibat Pemilu menjadi persaingan yang tidak adil tetapi juga menyebabkan 'Daulat Rakyat' dikalahkan oleh 'Daulat Tuan yang Punya Uang.'

Untuk menjamin 'persaingan yang adil antar peserta Pemilu' dan untuk menjamin kedaulatan rakyat dalam partai politik, kedua kelemahan tersebut perlu segera di atasi. Pertama, pengaturan dana kampanye dan keuangan partai politik berdasarkan prinsip pengendalian, yaitu menjamin dan mengatur sumber penerimaan, menentukan arah pengeluaran, dan menetapkan sistem pengelolaan keuangan partai berdasarkan prinsip kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas politik dan hukum. Pengendalian keuangan partai politik pada dasarnya berisi dua hal: menjamin sumber penerimaan tetapi diatur dan diarahkan (insentif dan regulasi). Di banyak negara terdapat satu undang-undang yang khusus mengatur dana kampanye Pemilu (*Campaign Fund Act*). UU tersendiri atau bagian dari UU Pemilu mungkin tidak menjadi masalah sepanjang ketentuan tentang keuangan partai tersebut diatur secara lengkap. Dan kedua, membentuk Badan Pengawas Dana Kampanye Pemilu dan Keuangan Partai Politik (atau nama lain) dengan lima tugas utama berikut.

- (1) Membuat peraturan pelaksanaan dan berbagai petunjuk teknis pelaksanaan ketentuan tentang keuangan partai berdasarkan undang-undang;
- (2) Melakukan sosialisasi secara lengkap dan mendalam tentang Ketentuan Dana Kampanye Pemilu dan Keuangan Partai kepada pengurus, kader

dan calon dari Partai Politik, baik diminta maupun tidak diminta, sehingga setiap partai politik tidak saja memahami sepenuhnya apa yang harus dikerjakan tetapi juga mampu melaksanakan apa yang harus dikerjakan menurut undang-undang;

- (3) Melakukan audit atas laporan penerimaan dan pengeluaran Peserta pemilu dan mengumumkannya kepada publik;
- (4) Menyelidiki laporan dugaan pelanggaran ketentuan tentang keuangan partai, termasuk mewajibkan siapa saja yang diduga mengetahui suatu kasus pelanggaran untuk memberikan kesaksian; dan
- (5) Mengenaikan berbagai jenis sanksi (finansial dan nonfinansial, administratif, bahkan pidana) bagi mereka yang terbukti melakukan jenis pelanggaran tertentu, dan meneruskan dugaan pelanggaran ketentuan keuangan yang menyangkut tindak pidana kepada Kepolisian, Kejaksaan sampai pada Pengadilan. Berbagai bentuk sanksi tersebut perlu dirumuskan secara seksama, khususnya yang akan memiliki efek jera.

Pengaturan secara lengkap perihal Badan ini, termasuk persyaratan dan proses penentuan keanggotaan, tugas dan kewenangan, dan struktur organisasinya diatur secara lengkap (tanpa kekosongan hukum) dan jelas dalam Undang-Undang bersama dengan ketentuan tentang dana kampanye Pemilu dan keuangan partai politik.

Setidak-tidaknya model Amerika Serikat (*Federal Election Commission, FEC*) dan model Inggris (*The Electoral Commission of United Kingdom*) dapat dijadikan pertimbangan dalam menentukan Badan Pengawas ini. FEC di Amerika Serikat sama sekali tidak berurusan dengan proses penyelenggaraan Pemilu. FEC bukan badan penyelenggara Pemilu (*electoral managemen body, EMB*) melainkan sepenuhnya dibentuk sebagai pengawas dan penegak undang-undang yang mengatur dana kampanye Pemilu federal. Pengawasan ini begitu efisien, terlihat dari tertangkap tangannya salah seorang WNI yang menyumbang kampanye Bill Clinton, sehingga ia harus membayar denda yang cukup besar.

Sebaliknya KPU Inggris merangkap dua tugas: sebagai penyelenggara Pemilu (EMB) dan pengawas dan penegak undang-undang tentang dana kampanye Pemilu. Kedua tugas ini dirangkap karena tugas penyelenggaraan Pemilu di Inggris tidak terlalu kompleks karena hanya menyangkut pemilihan umum anggota Parlemen dan pemilihan anggota DPRD tingkat lokal sehingga tugas pengawas dana kampanye

masih dapat dilaksanakan. Apakah kita mengikuti model FEC Amerika Serikat atau Inggris?

Selama ini KPU menangani dua tugas yang berkaitan dengan dana kampanye Pemilu: membuat peraturan pelaksanaan tentang dana kampanye, dan menetapkan Kantor Akuntan Publik untuk mengaudit Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan hasil audit kepada publik. Karena tugas menyelenggarakan Pemilu sudah sangat menyita banyak waktu dan tenaga, maka pelaksanaan kelima tugas pengawasan itu sebaiknya tidak lagi diberikan kepada KPU. Kelima tugas ini sebaiknya dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dengan sejumlah penyesuaian karena dua alasan.<sup>27</sup> Penyesuaian yang dimaksud antara lain menyangkut nama, persyaratan dan komposisi keanggotaan, tugas dan kewenangan, dan pembagian tugas antara anggota dan sekretariat jendral.

Alasan pertama menyangkut efisiensi. Penggunaan lembaga yang sudah ada dengan sejumlah penyesuaian jauh lebih efisien daripada membentuk lembaga baru dari awal. Bawaslu selama ini melaksanakan tiga tugas: (a) melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan Pemilu sebagai bagian dari upaya pencegahan pelanggaran Pemilu, (b) menampung dan mengkaji laporan dugaan pelanggaran Pemilu, dan meneruskan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota bila menyangkut dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP) atau kepada Kepolisian bila menyangkut dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu (KPP), dan (c) menyelesaikan sengketa administrasi Pemilu baik yang bersifat final maupun yang tidak bersifat final.

Jika Bawaslu diberi tugas melakukan pengawasan dan penegakan ketentuan tentang dana kampanye Pemilu dan keuangan partai politik, maka pelaksanaan tugas pertama dan kedua dikembalikan kepada mereka yang berhak/berwenang. Tugas pertama dikembalikan kepada Pemilih, organisasi masyarakat sipil (seperti lembaga pemantau, lembaga survey), dan media massa dan media sosial, sedangkan tugas kedua dikembalikan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk proses penegakan KAP dan kepada Polri, Kejaksaan dan Pengadilan untuk penegakan KPP. Penyerahan kedua tugas ini kepada mereka yang berhak/berwenang tidak saja dimaksudkan untuk menempatkan setiap peran sesuai dengan porsinya tetapi juga dimaksudkan agar Bawaslu dapat konsentrasi pada tugas baru tersebut.

<sup>27</sup> Saudara Rafly Harun pada suatu kesempatan pernah mengusulkan agar Bawaslu menangani perselisihan hasil Pilkada. Gagasan ini dikemukakan setelah MK menyatakan tidak berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada.

Pelaksanaan kedua tugas pertama oleh Bawaslu selama ini juga tidak efektif. Prakarsa unsur pemilih dan masyarakat melakukan pengawasan justeru mengalami kemunduran ketika Bawaslu melaksanakan tugas pengawasan itu. Akan tetapi bila tugas pertama dan kedua tersebut diserahkan kepada masyarakat (seperti lembaga pemantau Pemilu), maka perlu dipikirkan sumber dana yang memadai. Sumber dana dari APBN perlu dipertimbangkan. Dana ini dapat dikelola oleh suatu lembaga yang tugasnya juga mencakup menelaah proposal yang diajukan oleh lembaga pemantau Pemilu, dan koordinasi agar lembaga pemantau Pemilu melakukan pemantauan tidak hanya di daerah tertentu tetapi menyebar di seluruh daerah pemilihan.

Pelanggaran jenis pidana lain juga disampaikan secara langsung kepada Polri tanpa perantara. Karena itu pengaduan mengenai dugaan pelanggaran ketentuan pidana Pemilu harus disampaikan secara langsung kepada Polri sehingga dapat mencegah kemungkinan suatu kasus kadaluwarsa. Polri sudah mengetahui apa yang harus dikerjakan. Kalau semua dugaan pelanggaran pidana Pemilu harus disampaikan kepada Bawaslu/Panwaslu lebih dahulu, maka hal itu selain memperpanjang proses penyelesaian juga menempatkan Bawaslu/Panwas sebagai tameng Polri dalam penegakan hukum. Apalagi kalau Polri meminta bukti kepada Bawaslu. Bukankah yang Polri yang memiliki kewenangan sebagai penyidik?

KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota juga harus menyiapkan diri secara structural untuk menampung dan menyelidiki setiap pengaduan mengenai dugaan pelanggaran KAP tanpa menunggu rekomendasi dari Bawaslu/Panwas. Tugas ini niscaya akan dapat dilaksanakan karena tugas menyangkut dana kampanye Pemilu sudah diserahkan kepada Bawaslu.

#### **4.5 Bawaslu sebagai Penegak Hukum dan Penyelesaian Sengketa Pemilu**

Alternatif lain yang perlu dipertimbangkan untuk tugas Bawaslu (atau nama lain) adalah Bawaslu ditransformasi menjadi penegak hukum Pemilu dan menyelesaikan sengketa Pemilu. Sebagaimana diketahui masalah hukum Pemilu dapat dipilah menjadi dua, yaitu pelanggaran ketentuan yang mengatur Pemilu (Ketentuan Administrasi Pemilu, Ketentuan Pidana Pemilu, dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu), dan sengketa Pemilu (sengketa antara Peserta Pemilu dengan KPU, sengketa antar Peserta Pemilu, dan sengketa hasil Pemilu). Dalam rangka penyederhanaan proses penegakan hukum Pemilu dan penyelesaian sengketa Pemilu diusulkan pembagian tugas dan kewenangan berikut. Bawaslu diusulkan menangani lima tugas. Pertama, menegakkan Ketentuan Administrasi Pemilu (mengadili dan memutus laporan

pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu). Kedua, menegakkan Ketentuan tentang Dana Kampanye Pemilu (mengkaji, menyidik dan memutuskan laporan pelanggaran Ketentuan Dana Kampanye Pemilu). Ketiga, melaksanakan penyidikan atas laporan pengaduan tentang dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu, dan mengajukan tuntutan atas dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu kepada Pengadilan Khusus Pemilu yang dibentuk pada Pengadilan Negeri. Keempat, menyelesaikan sengketa administrasi antara Peserta Pemilu dengan KPU. Putusan Bawaslu mengenai tiga jenis sengketa (Penetapan Peserta Pemilu, Penetapan Daftar Calon, dan Penetapan Alokasi Kursi dan Daerah Pemilihan) dapat diajukan banding kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Dan kelima, menyelesaikan sengketa administrasi antar Peserta Pemilu yang dimulai dengan proses konsiliasi (mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan), mediasi (pihak yang bersengketa menunjuk mediator tetapi putusan mediator tidak mengikat), dan arbitrase (Bawaslu sebagai pembuat kata putus yang bersifat final dan mengikat).

Penyelesaian sengketa hasil Pilkada tidak diberikan kepada Bawaslu karena Pilkada dipandang sebagai Pemilu sehingga sengketa hasil Pemilu harus ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu tidak ditangani Bawaslu karena telah menjadi domain Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Pengawasan atas setiap tahapan Pemilu dikembalikan kepada berbagai unsur masyarakat sebagai bagian dari peran serta masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

## BAB 5

# SKENARIO MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU

Standar pemilu Internasional yang sudah diulas pada Bab 2 dalam buku ini, menguraikan delapan prinsip yang menjadi standar Pemilu demokratis, salah satunya adalah prinsip kebebasan dalam Pemilu (*free election*). Kebebasan warga negara untuk ikut terlibat secara aktif dan berpartisipasi dalam setiap kegiatan Pemilu, antara lain; bebas untuk mencalonkan diri sebagai kandidat, bebas terdaftar sebagai anggota Partai Politik Peserta Pemilu, bebas bergabung tim pemenangan kampanye, terakhir dan yang tidak kalah penting adalah bebas untuk turut serta memantau dan mengawasi pelaksanaan setiap tahapan dan non tahapan Pemilu.

Standar Pemilu yang paling berkaitan dengan pengawasan Pemilu oleh masyarakat adalah Parameter keempat proses penyelenggaraan Pemilu demokratis, sebagaimana dikemukakan pada Bab 2, adalah partisipasi berbagai unsur masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Setidak-tidaknya terdapat dua tujuan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Pertama, untuk meningkatkan kualitas perilaku memilih, yaitu memilih secara cerdas berdasarkan informasi yang lengkap dan akurat sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Dan kedua, memastikan agar suara yang diberikan oleh setiap pemilih menjadi bagian dari keputusan KPU tentang hasil Pemilu (menjamin agar suara yang diberikan tidak mengalami kebocoran di tengah jalan).

Bentuk partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu dapat dibedakan menjadi sejumlah kegiatan. *Pertama*, melakukan pendidikan pemilih. *Kedua*, melakukan sosialisasi tata cara setiap tahapan Pemilu. *Ketiga*, melakukan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu dan menyampaikan penilaian atas Pemilu berdasarkan hasil pemantauan. *Keempat*, melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu baik pelanggaran Kode Etik Penyelenggara pemilu maupun pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu dan pelanggaran ketentuan Pidana Pemilu. *Kelima*, mendaftarkan diri sebagai pemilih dan mengajak pihak lain untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih (termasuk mengecek nama sendiri dan anggota keluarga lain dalam Daftar Pemilih Sementara). *Keenam*, menjadi peserta kampanye Pemilu (mendukung peserta

Pemilu tertentu dan/atau mengkritik peserta Pemilu lainnya). *Ketujuh*, memberikan suara pada hari pemungutan suara, menyaksikan proses penghitungan suara di TPS, menjadi Saksi yang mewakili Peserta Pemilu, dan/atau menjadi anggota KPPS/PPS/PPK. *Kedelapan*, ikut berperan dalam proses pemberitaan tentang Pemilu di media cetak atau proses penyiaran tentang Pemilu di media elektronik. *Kesembilan*, ikut berperan dalam Lembaga Survey yang melaksanakan proses penelitian tentang Pemilu dan penyebar luasan hasil penelitian kepada masyarakat umum. *Kesepuluh*, ikut serta dalam proses Penghitungan Cepat (*Quick Count*) atas hasil Pemilu di TPS dan menyebar-luaskan hasilnya kepada masyarakat. *Kesebelas*, menjadi relawan untuk memastikan integritas hasil Pemilu dengan merekam dan menyebar-luaskan hasil perhitungan suara di TPS kepada masyarakat melalui berbagai media yang tersedia.

Kegiatan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu, menyampaikan pengaduan tentang dugaan pelanggaran Pemilu, kegiatan Penghitungan Cepat, dan kegiatan merekam dan menyebar-luaskan hasil Pemilu merupakan sebagian kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan Pemilu yang tujuannya untuk memastikan suara setiap pemilih menjadi bagian dari keputusan KPU tentang hasil Pemilu. Kegiatan partisipasi lainnya merupakan upaya untuk memastikan setiap pemilih memberikan suara secara cerdas. Kegiatan partisipasi seperti ini dapat dilakukan oleh pemilih (sendiri atau berkelompok), LSM, lembaga pemantau Pemilu, peserta Pemilu, lembaga survey, mereka yang berkarya di media massa, akademisi, kelompok profesi, dan organisasi kemasyarakatan.

## 5.1 Rencana Jangka Panjang Bawaslu

Ikhwal pengembalian kewenangan pengawasan setiap tahapan Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu kembali kepada masyarakat sebenarnya telah menjadi rencana jangka panjang (*road map*) dari Bawaslu, terlebih ada dorongan yang kuat agar Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga penegak Hukum. Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Muhammad berpendapat lembaga yang dipimpinnya sebaiknya hanya mengurus sengketa dan penegakan hukum pemilu. Sementara terkait pengawasan pemilu lebih baik diserahkan kepada masyarakat sipil.<sup>28</sup>

Namun niat baik Bawaslu tersebut seolah-oleh menjadi paradoks ketika dihadapkan dengan realitas pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat yang semakin menurun dari Pemilu ke Pemilu. Pilihan untuk mempertahankan

<sup>28</sup> Lihat laporan utama yang berjudul *Tata kelola Pemilu Perlu Perbaikan*, dalam Buletin Bawaslu, Edisi 09, September 2014

lembaga pengawas Pemilu ketika reformasi bergulir yakni semenjak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2014, memiliki konsekuensi semakin menguatnya kelembagaan Bawaslu, karena evaluasi tiap Pemilu jika berkenaan dengan lembaga pengawasan, isu yang selalu memenangkan perdebatan adalah isu penguatan lembaga pengawas pemilu. Para pembuat Undang-Undang percaya bahwa pengawasan pemilu yang efektif bisa diciptakan jika lembaga pengawas pemilu diperkuat. Undang-Undang Pemilu menyerahkan pelaksanaan pengawasan kepada Bawaslu, selain itu Bawaslu juga dibekali dengan struktur kelembagaan yang kuat di tingkat Provinsi, kabupaten/kota, Kecamatan, sampai tingkat desa/kelurahan. Bawaslu juga dibekali diberikan anggaran Negara secara berkala untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut. Kebijakan tersebut mendorong pada kesimpulan bahwa beban pengawasan pemilu memang menjadi milik dari Bawaslu. Hal tersebut pada akhirnya menjadi salah satu faktor yang menyebabkan pengawasan partisipatif masyarakat setiap Pemilu semakin menurun.

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan pelaporan pelanggaran Pemilu dibandingkan dengan temuan Bawaslu sendiri sangat tidak signifikan. Seperti yang diungkapkan oleh Daniel Zuchron:

“Pengawasan dalam banyak hal hampir semuanya sekitar 80% karena pengawas pemilu yang beraksi, sedangkan yang 20% dari unsur masyarakat. Dari 20% itu masih bisa dipecah lagi, banyak dari laporan masyarakat yang jadi tim sukses, sisanya baru dari pemantau dan masyarakat”.<sup>29</sup>

Menurunnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan pemantauan Pemilu bisa juga kita lacak dari jumlah lembaga pemantau yang melakukan pemantauan Pemilu. Pemantauan Pemilu yang dilakukan oleh lembaga pemantau dari unsure masyarakat mencapai angka tertingginya pada Pemilu 1999. Faktor yang mempengaruhinya adalah Pemilu 1999 adalah pemilu yang pertama kali dilakukan pasca tumbangannya rezim Orba, sehingga ada optimisme yang tinggi dari masyarakat untuk merayakan Pemilu secara Demokratis.<sup>30</sup>

Pemantauan Pemilu 1999 dilakukan oleh ratusan lembaga pemantau Pemilu yang didanai oleh puluhan Negara dan lembaga donor. Sedangkan dalam Pemilu 2004, lembaga pemantau Pemilu hanya terdiri dari 25 lembaga yang mendaftarkan diri ke KPU untuk mendapatkan akreditasi. Pada Pemilu 2009 lembaga pemantau

<sup>29</sup> Wawancara dengan Daniel Zuchron (Komisioner Bawaslu 2014), pada tanggal 22 januari 2014. Rekaman dan transkrip wawancara ada pada peneliti.

<sup>30</sup> Lihat dalam Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, Kemitraan, Jakarta, 2013. Hlm 24-25

yang mendaftarkan diri dan mendapatkan akreditasi dari KPU terdiri dari 24 lembaga pemantau Pemilu. Sedangkan lembaga pemantau Pemilu yang mendapatkan akreditasi dari KPU untuk Pemilu 2013 sebanyak 19 lembaga pemantau pemilu, akan tetapi yang melakukan pemantauan tidak lebih dari 5 lembaga pemantau.

Tren menurunnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu haruslah mendapatkan perhatian yang serius bagi Bawaslu pada khususnya dan Pemerintah pada umumnya. Mengingat kualitas Pemilu juga turut ditentukan oleh pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan Pemilu. Beberapa faktor yang diperkirakan menjadi penyebab menurunnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu. *Pertama*, menguatnya kelembagaan Bawaslu beserta jajarannya, dari tingkat nasional, Provinsi, kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan, membuat masyarakat merasa sudah ada lembaga yang berwenang bertindak melakukan pengawasan Pemilu, sehingga masyarakat tidak perlu lagi turut melakukan pengawasan, atau bahkan Bawaslu dan jajarannya mendominasi fungsi pengawasan tanpa disertai kemampuan untuk memfasilitasi dan memaksimalkan masyarakat sebagai pengawas.

*Kedua*, dana pemantauan Pemilu yang semakin berkurang. Jika kita berkaca dari sejarah pemantauan Pemilu sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2014, tercatat angka partisipasi masyarakat dalam pemantauan yang tertinggi terletak pada Pemilu 1999. Hal tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh optimisme masyarakat pasca tumbang rezim Orba, melainkan juga dipengaruhi oleh ketersediaan dana hibah yang cukup besar untuk pemantauan Pemilu dan pendidikan pemilih dari berbagai Negara maju seperti Amerika Serikat, Australia, Belanda, Jerman, Inggris, Denmark, Uni Eropa, PBB. Selain itu juga ada dana pemantauan dari lembaga donor seperti USAID, AUSAID, TAF, dsb. Sejak tahun 2009, karena Indonesia dianggap telah melewati fase transisi demokrasi, dan menjadi Negara demokratis, maka dana dari luar negeri tersebut dihentikan oleh Negara-negara donor. Jalan yang bisa ditempuh untuk mendorong partisipasi masyarakat khususnya dari unsur lembaga pemantau Pemilu, Negara bisa mengalokasikan dana pemantauan Pemilu di APBN. Dana tersebut dikhususkan kepada lembaga pemantau Pemilu yang telah terakreditasi oleh KPU. Teknis alokasi dananya bisa dititipkan di KPU maupun Bawaslu.

*Ketiga*, Minimnya jaminan keamanan bagi masyarakat yang berperan aktif melakukan pengawasan maupun pemantauan. Menjadi pengawas maupun pemantau Pemilu dibutuhkan komitmen, tekad dan keberanian yang besar, terlebih ketika pengawas maupun pemantau menemukan pelanggaran dan harus melaporkannya ke lembaga pengawas atau kepolisian. Faktor kedekatan wilayah atau kedekatan sosial-kekerabatan dengan pihak yang melakukan pelanggaran Pemilu, membuat

pemantau tersebut dihadapkan dengan pilihan yang sulit. Karena dia tetap akan berinteraksi dengan pihak-pihak yang dia laporkan setelah proses penyelenggaraan Pemilu berakhir. Mekanisme perlindungan saksi atau *whistle blower* harus dirancang melalui Undang-Undang Pemilu, sehingga memberikan rasa aman bagi masyarakat atau pemantau yang melaporkan kasus pelanggaran hukum Pemilu.

*Keempat*, Materi Laporan Pelanggaran Pemilu. Seringkali laporan dari masyarakat yang masuk ke Bawaslu dan jajarannya tidak memenuhi kaidah hukum, berkaitan dengan kelengkapan alat bukti, maupun menurut kalender kadaluarsa kasus. Akibatnya laporan tersebut tidak bisa ditindaklanjuti oleh Bawaslu dan jajarannya. Standarisasi metode pengawasan dan pelaporan pelanggaran hukum Pemilu harus disusun dengan jelas dan tersosialisasikan dengan baik kepada masyarakat yang berpartisipasi mengawasi Pemilu atau menjadi pemantau Pemilu. Dan *kelima*, semakin sedikit aktivis yang berkiprah pada kegiatan pemantauan Pemilu. Kelangkaan aktivis pemantau Pemilu seperti ini sangat berkaitan dengan kelangkaan dana yang memadai untuk membiayai kegiatan pemantauan Pemilu.

## 5.2. Dana APBN untuk Pemantau Pemilu

Roadmap Bawaslu sampai tahun 2025 adalah menyerahkan fungsi pengawasan pemilu kepada pemiliknya, yakni masyarakat. Namun kondisi saat ini ketika Bawaslu diperkuat tren pengawasan dari masyarakat semakin melemah. Seperti yang ditegaskan oleh Very Junaidi dalam bukunya yang berjudul "Pelibatan dan partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu."<sup>31</sup> Salah satu penyebab menurunnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu adalah absennya dana pemantauan dari luar negeri. Meskipun pahit, kita harus mengakui bahwa partisipasi masyarakat dalam pemantauan Pemilu dalam Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 dikarenakan besarnya dana dari lembaga organisasi non pemerintah (*non governmental organization*) dari luar negeri yang memfasilitasi organisasi masyarakat sipil pemantau Pemilu lokal seperti JPPR, KIPP, dsb untuk melakukan pemantauan Pemilu di Indonesia. Ketika Pemilu di Indonesia dinilai sudah berjalan baik, dan tingkat kelembagaan demokrasi di Indonesia juga dianggap telah mapan, maka para *funding* asing tersebut mengalihkan bantuan dana pada isu yang lain.

Oleh sebab itu Pemerintah dan DPR perlu menjamin ketersediaan dana melalui APBN yang diberikan dalam bentuk hibah kepada organisasi masyarakat sipil yang bergerak di bidang Pemantauan Pemilu. Hal tersebut ditujukan untuk merangsang geliat partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu. Alokasi dana

<sup>31</sup> Baca lebih lanjut karya Veri Junaidi, dalam *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Perludem, Oktober 2013. v

APBN bisa dimasukkan dalam dana yang dikelola Bawaslu, namun pemerintah perlu menentukan besaran dana yang ditujukan kepada pemantau Pemilu, misalkan 20% dari seluruh dana yang dikelola oleh Bawaslu. Sedangkan mekanisme penyaringan lembaga yang mendapatkan hibah dari Bawaslu diatur oleh Bawaslu dan KPU.

Lembaga-lembaga yang bisa mengakses dana hibah pemantauan Pemilu adalah lembaga yang memiliki kredibilitas dan rekam jejak melakukan pemantauan di tingkat nasional maupun regional. Lebih lanjut lembaga tersebut harus mendapatkan akreditasi/sertifikasi dari KPU dan Bawaslu.

Lebih lanjut Bawaslu haruslah mengatur kluster pengawasan/pemantauan Pemilu. dalam artian ketika menyalurkan dana kepada lembaga-lembaga pemantau tersebut, menghindari adanya tumpang tindih pengawasan. Missal ada lebih dari satu lembaga yang mengawasi proses pemungutan suara. Di sisi lain banyak tahapan Pemilu yang tidak dipantau. Karena itu Bawaslu harus menentukan kluster pengawasan, seperti: pengawasan terhadap dana kampanye, pengawasan pencatatan DPT, pengawasan media-bias saat kampanye, dsb.

### **5.3. Crowdsourcing: Desain Pelibatan Masyarakat terhadap Pengawasan Pemilu**

*“Technologies and methodologies are just tools, what really matters is how they are used and what is made out of the information they collect”*

Larry Diamond

Tren global menunjukkan adanya pengaruh yang besar dari Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) terhadap penyelenggaraan pemerintahan atau bahkan demokrasi itu sendiri. Dalam Pemilu sendiri sudah lama terlihat bagaimana pengaruh TIK dalam penyelenggaraan Pemilu, sebut saja kampanye online, *e-voting*, *e-counting*, e-rekapitulasi, pendaftaran pemilih secara elektronik (*e-voters registration*), dsb. Masuknya TIK dalam urusan Pemilu tidak lain untuk menjamin kecepatan dan ketepatan data yang mampu dihadirkan dengan bantuan TIK, dan tidak kalah penting digitalisasi Pemilu, menjadikan setiap prosesnya menjadi lebih murah, meskipun semua argumentasi tersebut sampai sekarang masih dalam perdebatan. Selaras dengan argumentasi tersebut, muncul sebuah upaya untuk

mengaplikasikan TIK dalam hal pengawasan Pemilu. Upaya digitalisasi pengawasan tersebut secara global dikenal dengan *crowdsourcing*<sup>32</sup>.

*Crowdsourcing* bisa dikatakan sebagai mekanisme voluntarisme atau bahkan aktivisme politik di era digital. Dimana komunitas masyarakat (*crowd*) di tingkat yang terkecil sampai yang terbesar, di tingkat kalangan menengah terdidik sampai akar rumput, memiliki tujuan bersama yaitu bertukar dan mengumpulkan informasi yang telah disepakati parameter informasi apa yang diperlukan, sehingga bisa ditukarkan dan dikumpulkan dalam komunitas masyarakat tersebut. Proses seleksi data informasi dilakukan secara mandiri oleh tiap individu tersebut, dengan catatan telah disepakati parameter untuk memfilterisasi data informasi apa sajakah yang layak untuk dibagi dan dikumpulkan. Seperti yang ditekankan oleh Bott, Gigler, dan Young:

*Reliant on actionable information provided by the appropriate "crowd," which itself is identified through a self-selecting mechanism that is informed by a specific set of parameters, crowdsourcing is a collaborative exercise that enables a community to form and to produce something together. Expanding the concept to include not only data collection or product design but also cultivation of publik consensus to address governance issues, strengthen communities, empower marginalized groups, and foster civic participation is at the heart of the new crowdsourcing movement.*<sup>33</sup>

Data informasi yang bersumber dari komunitas masyarakat tersebut ditujukan untuk merespon krisis, recovery pasca konflik, pengawasan kebijakan, pengawawasan pemilu, dsb. *Crowdsourcing* merupakan mekanisme alternative dari gerakan sipil untuk menuntut pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel terhadap warganya, atau sebagai instrumen dari komunitas masyarakat untuk mengkritik kinerja pemerintah. Singkatnya *Crowdsourcing* adalah wajah baru dari sebuah gerakan sosial politik.

<sup>32</sup> Terminology *crowdsourcing* pertama kali diperkenalkan oleh Howe (2006) dalam artikel yang dipublikasikan di [www.wired.com](http://www.wired.com). Artikel tersebut berjudul *the rise of crowdsourcing*. Pada awalnya terminology *crowdsourcing* merujuk pada aktivitas bisnis, yang menjelaskan mekanisme ketenagakerjaan pasca *outsourcing*. *Crowdsourcing* adalah mekanisme tenaga kerja di era digital. Orang mampu bekerja tanpa harus pergi ke kantor atau secara formal terikat oleh perusahaan. Dengan adanya TIK seperti internet dan Handphone, orang bisa bekerja dimana saja. Sehingga sumber tenaga kerja bisa darimana saja, lintas kota bahkan lintas Negara. Namun dalam perkembangannya *crowdsourcing* sekarang lekat dengan aktivisme sosial-politik.

<sup>33</sup> Lihat Maja Bott, Bjorn Soren Gigler, dan Gregor young. Dalam *The Role of Crowdsourcing for Better Governance in Fragile State Contexts*, The World Bank, 2014. Hlm. 1

### 5.3.1. *Crowdsourcing*: Pengawasan Akar Rumput Berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK)

Untuk memudahkan membayangkan bagaimana jalan kerja dari *Crowdsourcing*, mungkin baiknya kita merujuk langsung pada produk yang dihasilkan dari semangat *Crowdsourcing*, sebut saja Wikipedia dan youtube. Kedua website tersebut merupakan produk dari *Crowdsourcing*. Wikipedia merupakan ensiklopedia terbesar dalam sepanjang sejarah yang pernah dibuat oleh manusia. Ensiklopedia digital tersebut bukan dirumuskan oleh seseorang atau beberapa pakar bahasa atau linguistik maupun filologi seperti ensiklopedia pada umumnya, namun ensiklopedia online tersebut dibuat oleh banyak orang, dimana orang tersebut menjadi pengguna Wikipedia sekaligus juga mampu menyumbangkan atau menambahkan perbendaharaan kata kedalam Wikipedia, orang itu disebut juga sebagai *subscribers*. Programmer yang menciptakan Wikipedia hanyalah membuat rumahnya, sedangkan isi dan bentuk ensiklopedia berkembang sesuai aktivitas yang ada, sangat tergantung dengan *subscribers*-nya.

Bagaimana produk seperti Wikipedia kita gunakan sebagai instrumen pengawasan Pemilu? Prinsip dari *Crowdsourcing* adalah memaksimalkan data informasi dari khalayak luas, namun bentuk data, limitasi data, parameter dan jenisnya bisa diatur sesuai dengan tujuan pengumpulan data tersebut, seperti pelanggaran dalam masa kampanye, kekerasan pemilu, dan tindak kecurangan Pemilu lainnya.<sup>34</sup> Sehingga ketika masyarakat melaporkan kejadian pelanggaran maupun kekerasan dalam Pemilu, mereka sudah terklastrer sesuai dengan isu apa yang mereka laporkan.

*Crowdsourcing* tidaklah menggantikan peran bawaslu dalam pengawasan Pemilu, namun lebih sebagai upaya memperluas cakupan masyarakat dalam pengawasan Pemilu. Peran Bawaslu adalah sebagai computer utama (*server*) tempat data informasi dari masyarakat bermuara. Dari data tersebut Bawaslu mampu melakukan visualisaasi terhadap peristiwa pelanggaran hukum Pemilu secara *real time* diseluruh wilayah kerja Bawaslu. Visualisasi tersebut berasal dari kualitas dan kuantitas data informasi pelanggaran yang masuk ke dalam Server bawaslu, kemudia data tersebut diterjemahkan menjadi grafik atau peta kasus sesuai dengan peta dapil atau peta wilayah cakupan kerja Bawaslu.

Bagaimana masyarakat mengirimkan laporannya? Seperti yang telah disinggung di atas, dalam era digital arus informasi sangat deras, karena telah

<sup>34</sup> Lihat di [www.crowdsourcing.org](http://www.crowdsourcing.org)

lahir internet, revolusi teknologi informasi kedua adalah berkembangnya teknologi mobile phone menjadi smartphone yang mampu mengakses internet dimana saja dalam genggaman tangan. Handphone menjadi alat delivery pesan dan informasi secara cepat, sehingga pengumpulan data *Crowdsourcing* bisa dilakukan melalui, SMS, sosial-media, email, dsb.

Tantangannya adalah memastikan kualitas data informasi yang bersumber dari *Crowdsourcing*. Karena dengan semangat keterbukaan sumber (*open source*) sehingga tidak semua orang yang melaporkan kasus pelanggaran pemilu tersebut adalah masyarakat yang terlatih untuk melakukan pengawasan Pemilu. Untuk menguji kualitas kebenaran dari sebuah informasi bisa diuji melalui kuantitas dari informasi itu sendiri. Karena prinsip *Crowdsourcing* adalah pengawasan dengan menggunakan sumber terbuka (*open source*) yang terdiri dari banyak mata, maka untuk menguji sebuah kebenaran informasi bisa melalui dari kuantitas informasi yang melaporkan kasus yang sama dan didaerah yang sama. Apakah ada laporan serupa yang menguatkan laporan awal. Hal tersebut bisa dilakukan karena *Crowdsourcing* menekankan informasi *real time*. Yang kedua, uji kualitas juga bisa ditekankan apakah data yang didapat berdasarkan pengamatan langsung dengan kata lain data dari tangan pertama (*first hand data*). Semua prasyarat dari kualitas pelaporan bisa langsung di enkripsi melalui kode, sehingga bentuk, sifat, dan jenis data langsung terklaster berdasarkan grup data informasinya.

## BAB 6

# PENUTUP

### 6.1 Kesimpulan

Mempertahankan bentuk Bawaslu seperti saat ini sepertinya bukanlah pilihan yang strategis bagi upaya untuk menciptakan upaya pengawasan Pemilu yang efektif. Meskipun dengan UU No. 15/2011 secara kelembagaan, Bawaslu telah diperkuat menjadi lembaga yang mandiri bukan lagi menjadi lembaga sub ordinat dari KPU. Kedudukan Bawaslu menjadi sejajar dengan KPU, sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. UU No 15/2011 juga merubah Panwaslu propinsi menjadi Bawaslu Propinsi, secara otomatis kelembagaan Panwaslu Provinsi yang dulunya adalah lembaga pengawasan yang bersifat *ad hoc*, sekarang menjadi lembaga yang bersifat permanen. Berikutnya secara kelembagaan Bawaslu juga diberikan wewenang untuk membentuk Panwaslu Kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan Panwaslu Desa/Kelurahan. Semua penguatan kelembagaan Bawaslu tersebut tidak berbanding lurus dengan output dan outcome dari pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu. Tindak pelanggaran juga masih sangat masif atau bahkan bisa dikatakan semakin brutal pada Pemilu 2014. Hal tersebut dikarenakan karena dalam bidang pengawasan dan penegakan hukum Pemilu, Bawaslu tetap masih bertindak seperti “tukang pos” yang mengantarkan atau meneruskan pelanggaran Pemilu kepada pihak yang berwenang. Sehingga Bawaslu tidak efektif untuk melakukan penindakan lebih lanjut sebagai penegak hukum Pemilu.

Akan tetapi pilihan untuk membubarkan bukanlah opsi yang terbaik juga. Karena pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat dari Pemilu ke Pemilu semakin rendah. Meskipun wewenang pengawasan tiap tahapan pelaksanaan Pemilu pada hakikatnya adalah milik masyarakat, namun ada beberapa hal dari tahapan tersebut yang seringkali lolos dari pengawasan masyarakat, khususnya tahapan pra-Pemilu dan pasca-Pemilu. Pengawasan masyarakat seringkali terfokus pada saat Pemilu, lebih fokus lagi pada saat hari-H pemungutan suara pemilih. Maka tetap dibutuhkan lembaga yang memang bertindak sebagai pengawas Pemilu secara legal-formal dan didukung dengan organisasi yang kuat. Dengan catatan penguatan kelembagaan Bawaslu harus diimbangi pula dengan penguatan partisipasi masyarakat. Karena paradox yang terjadi saat ini, semakin menguatnya lembaga

Bawaslu mengakibatkan semakin lemahnya pengawasan partisipatif masyarakat.

Ada dua alternatif Kelembagaan Bawaslu ke depan agar tidak sekedar menjadi lembaga pelengkap Pemilu. *Pertama*, mendorong Bawaslu untuk bertransformasi menjadi lembaga penegak hukum pemilu yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan baik terhadap ketentuan administrasi Pemilu maupun ketentuan pidana Pemilu. Penyidikan dan penuntutan Pidana Pemilu dilakukan oleh Bawaslu sedangkan pengadilan kasus tersebut diserahkan kepada Pengadilan Khusus Pemilu yang dibentuk di Pengadilan Negeri. Penegakan Ketentuan Administrasi Pemilu dapat dilakukan melalui salah satu alternatif berikut: 1) Bawaslu yang melakukan penyidikan dan penuntutan tetapi keputusan berada pada tangan KPU, 2) Baik penyidikan dan penuntutan maupun pengambilan keputusan berada pada tangan Bawaslu. Penegakan ketentuan Dana Kampanye Pemilu termasuk dalam Ketentuan Administrasi Pemilu, bahkan sejumlah ketentuan administrasi juga menjadi ketentuan Pidana Pemilu. *Kedua*, mendorong Bawaslu menyelesaikan sengketa Pemilu, baik sengketa administrasi Pemilu antara Peserta Pemilu dengan KPU dan sengketa antar Peserta Pemilu maupun sengketa hasil Pilkada.

## 6.2 Rekomendasi

Ada beberapa rekomendasi yang berhasil dirumuskan dalam penelitian ini, rekomendasi pertama berkaitan dengan kelembagaan Bawaslu, dan rekomendasi kedua berkaitan dengan skenario pelibatan masyarakat dalam pengawasan Pemilu. Rekomendasi kelembagaan Bawaslu menjadi lembaga peradilan antara lain: *Pertama*, mendorong Bawaslu sebagai lembaga peradilan *ad hoc* yang menangani kasus sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Pertimbangan kenapa harus Bawaslu yang menjadi lembaga peradilan untuk sengketa PemiluKada dianggap lebih efektif dibandingkan dengan membentuk lembaga baru, terlebih Bawaslu telah memiliki pengalaman dalam menyelesaikan sengketa pencalonan saat pemilu legislatif 2014. Akan jauh lebih mudah untuk mengubah peran dan posisi Bawaslu. Transformasi tersebut, hanya perlu meningkatkan prasyarat yang lebih kuat untuk menjadi anggota Bawaslu. Yakni personil yang mengerti dan ahli dalam hukum dan pemilu. Sementara dari perangkat kesekretariatan, tinggal menyesuaikan dari yang sudah ada saat ini.

*Kedua*, Membentuk peradilan khusus pemilu dengan dua skenario kelembagaan. Skenario kelembagaan yang *pertama*, adalah penyederhanaan peradilan Pemilu tersebut dengan cara mengkonsolidasikan empat lembaga internal yang terlibat dalam penegakan hukum Pemilu yakni DKPP, KPU, Bawaslu, dan MK.

Keempat lembaga tersebut dilengkapi dengan kewenangan untuk mengadili obyek hukum yang berbeda namun sifat keputusannya final dan mengikat. KPU mengadili pelanggaran yang berkaitan dengan pelanggaran administrasi, DKPP mengadili pelanggaran yang berkaitan dengan kode etik, MK berkaitan dengan sengketa hasil Pemilu, sedangkan Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga peradilan proses Pemilu yang menangani sengketa proses penyelenggaraan Pemilu dan Pidana Pemilu.

Skenario kelembagaan kedua, penyederhanaan peradilan Pemilu dengan mengambil bentuk Mahkamah Peradilan Pemilu. Mahkamah Peradilan Khusus Pemilu tersebut mengintegrasikan semua kewenangan untuk memutus perkara Pemilu yang saat ini tersebar beberapa lembaga Peradilan dan juga lembaga quasi peradilan, seperti di Mahkamah Konstitusi, PTUN, PT TUN, dan Pengadilan Negeri, sedangkan lembaga quasi peradilan yang juga menangani perkara Pemilu adalah, DKPP, KPU, dan Bawaslu. Posisi dan fungsi Bawaslu dalam Mahkamah Peradilan Khusus Pemilu adalah menggantikan peran kepolisian dan kejaksaan. Bawaslu didesain memiliki kewenangan untuk menyidik pelanggaran dan sengketa Pemilu. Hal ini ditujukan sebagai upaya untuk mengeliminasi hambatan kasus yang berhenti di pihak kepolisian dan kejaksaan. Sehingga skema penyidikan dan penuntutan memiliki semangat yang sama sesuai dengan norma peradilan Pemilu, yakni sebagai pengadilan cepat (*speed trial*). Skenario transformasi Bawaslu menjadi lembaga penegak hukum Pemilu adalah mendorong Bawaslu untuk memiliki wewenang penyidikan dan penuntutan, sepertihalnya Komisi Pemberantasan Korupsi.

Skenario Transformasi kelembagaan Bawaslu berikutnya adalah mendorong Bawaslu menjadi Badan Pengawas. Salah satu titik lemah proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia adalah pengawasan dan penegakan ketentuan tentang penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu pada khususnya dan keuangan partai politik pada umumnya. Urusan Pemilu jika dilihat dari atas akan terlihat, ada satu urusan Pemilu diurus oleh banyak lembaga, tapi ada beberapa hal malah luput dari perhatian. Pengawasan dana kampanye Pemilu adalah salah satu yang luput dari perhatian. Tidak ada upaya keras dan sungguh-sungguh dari berbagai pihak untuk melakukan pengawasan dana kampanye secara efektif. Sehingga pengawasan dana kampanye terkesan sekedar basa-basi. Tidak heran kemudian kalau 'persaingan yang bebas dan adil antar peserta Pemilu' sebagai salah satu parameter Pemilu Demokratik kurang terjamin. Partai Politik yang dikendalikan oleh 'pemilik uang' tidak hanya berakibat Pemilu menjadi persaingan yang tidak adil tetapi juga menyebabkan 'Daulat Rakyat' dikalahkan oleh 'Daulat Tuan yang Punya Uang.'

Kami merumuskan ada dua skenario pelibatan masyarakat dalam Pemilu, *pertama*: memberikan dana hibah yang bersumber dari APBN untuk lembaga pemantau Pemilu. Hal tersebut penting untuk dilakukan Negara karena tren tiap pelaksanaan Pemilu menunjukkan angka keterlibatan masyarakat dalam pemantauan Pemilu semakin menurun. Salah satu penyebab adalah absennya dana dari donor asing untuk membiayai pemantauan Pemilu yang dilakukan organisasi masyarakat sipil di Indonesia. Oleh sebab itu Negara harus hadir untuk meningkatkan kembali partisipasi masyarakat dalam pemantauan Pemilu, dengan memberikan hibah.

Skenario *kedua* adalah mengembangkan pengawasan yang berbasis teknologi informasi. Prinsipnya semakin banyak mata maka pengawasan akan semakin efektif. Keengganan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran Pemilu adalah besarnya resiko yang akan dihadapi ketika dia melaporkan tindak pelanggaran tersebut, selain itu prosedur pelaporan yang diatur oleh UU belum memudahkan masyarakat untuk membuat laporan, terlebih ketika masyarakat berhadapan dengan petugas pengawas atau aparat kepolisian yang cenderung membebankan pembuktian lebih lanjut kepada masyarakat. Hal tersebut membuat masyarakat menjadi enggan untuk melapor. Agar partisipasi masyarakat melambung tinggi dalam pengawasan Pemilu, maka prinsip pelaporan haruslah mudah dan mampu menjauhkan resiko keamanan bagi pelapornya. Skenario yang kami tawarkan adalah mengembangkan *crowdsourcing* yakni metode pengawasan yang berbasiskan teknologi informasi. Sistem *crowdsourcing* mampu menampung laporan pelanggaran dari masyarakat kapanpun, siapapun, dan dimanapun, melalui komputer, telepon selular, baik melalui aplikasi facebook, twitter, dsb. Kemudian laporan tersebut ditampung dalam komputer utama yang ada di Bawaslu. Bawaslu kemudian memproses laporan tersebut dengan melakukan verifikasi kebenaran laporan.

## Daftar Pustaka

Henry J Schmandt. 2002. ***Filsafat Politik : Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern***. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

J Tjiptabudy. “**Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia**”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. II No.1. Juni 2009.

Jimly Asshiddiqie. 2013. ***Putih Hitam Pengadilan Khusus***. Komisi Yudisial. Jakarta.

Maja Bott, dkk. 2014. ***The Role of Crowdsourcing for Better Governance in Fragile State Contexts***. The World Bank, . -.

Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto. 2013. ***Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaran Pemilihan Umum***. Kemitraan. Jakarta.

Ramlan Surbakti. -. ***Perekayasaan Sistem Pemilu***. -. -.

Veri Junaidi. “**Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu**”. -. -. Perludem. Oktober 2013.

----. -. “**Election Observation Handbook**” yang dipublikasikan oleh OSCE Office for Democratic Institution and Human Right (ODIHR). -.

---. “Tata Kelola Pemilu Perlu Perbaikan”. ***Buletin Bawaslu***. Edisi 09. September 2014.

Republika. Selasa 13 Januari 2014. “**Bawaslu: Idealnya Sengketa Pilkada Ditangani Bawaslu**”. [republika.co.id](http://republika.co.id).

Republika. -. “**Bawaslu Diusulkan Jadi Badan Penyelesaian Sengketa Pemilu**”. [republika.co.id](http://republika.co.id).

[www.crowdsourcing.org](http://www.crowdsourcing.org)



**Australian Government**

**Department of Foreign Affairs and Trade**

**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jln. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Telp. +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>