

## PERAN PENGAWASAN MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN PEMILU BERINTEGRITAS

Oleh

**Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.<sup>1</sup>**

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat

E-mail: silalahiwilma@gmail.com; wilma@mkri.id

### ABSTRAK

Dalam mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas, selain peserta pemilu, penyelenggara pemilu, lembaga penyelesaian sengketa pemilu, juga sangat dibutuhkan dukungan pengawasan sebagai bentuk partisipasi masyarakat. Dengan demikian, perlu dikaji apakah dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia menggunakan lembaga pengawas pemilu yang independen seperti yang dikenal selama ini yaitu Bawaslu atau cukup seperti negara-negara demokratis lainnya yang cukup dilaksanakan oleh peserta pemilu dan kelompok-kelompok masyarakat atau yang dikenal dengan pemantau pemilu? Oleh karena itu, kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *post-positivisme*, bahwa harus jelas pengawasan pemilu siapa yang melaksanakan untuk memberikan rasa kepastian dan keadilan dalam pemilu. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif atau penelitian doktrinal.

**Kata Kunci:** pengawasan, pemilihan umum, demokrasi, partisipasi masyarakat, pemantau pemilu.

### ABSTRACT

*In realizing fair and integrity elections, in addition to election participants, election organizers, election dispute resolution institutions, supervision support is also urgently needed as a form of community participation. Therefore, needs to be studied whether in the implementation of elections in Indonesia using an independent election oversight body as it is known so far is the Election Supervisory Board or just like other democratic countries that are sufficiently carried out by election participants and community groups or known as election observers? Therefore, this study uses a normative approach with a post-positivism paradigm, that it must be clear who the election*

---

<sup>1</sup>Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro serta saat ini menjabat sebagai Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.



*supervision is carrying out to provide a sense of certainty and fairness in elections. This study uses normative juridical methods or doctrinal research.*

**Keywords:** *supervision, general election, democracy, society participation, election observers.*

## I. PENDAHULUAN

Kesuksesan seorang pemimpin tidak harus dikenal publik, tetapi seorang pemimpin yang berintegritas dapat melakukannya dengan santun, bijaksana, bertanggungjawab, serta tidak harus tampil di depan publik, tetapi tanpa disadarinya, publik akan mengetahui dan percaya siapa yang memimpin mereka di depan.

Indonesia sebagai negara demokrasi yang berkedaulatan<sup>2</sup> dalam memilih pemimpinnya dilaksanakan dengan cara pemilihan umum (Pemilu) sebagai sarana menyalurkan aspirasi politik rakyat. Sebagai negara hukum yang menganut prinsip demokrasi konstitusional, perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilu berdasarkan asas pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>3</sup> Untuk mewujudkan pemilu yang demokratis, harus didukung oleh lembaga penyelenggara pemilu yang independen, transparan, dan berintegritas. Selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), lembaga penyelenggara pemilu lain adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang merupakan lembaga pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu ini baru mulai dikenal pada pelaksanaan pemilu tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu).<sup>4</sup>

Kelahiran Panwaslak Pemilu tersebut disebabkan karena peserta pemilu dan masyarakat sudah *distrust* terhadap pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatarbelakangi oleh adanya aksi-aksi protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Dalam setiap perkembangan

<sup>2</sup>Makna dari kedaulatan berada di tangan rakyat, yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak, dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

<sup>3</sup>Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU Pemilu.

<sup>4</sup>Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, Edisi 1, Cetakan ke-1, Juli 2019, hlm. 139.



pelaksanaan pemilu banyak sekali terjadi kecurangan dan pelanggaran pemilu. Pelanggaran dan kecurangan yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat direspon pemerintah dan DPR. Dengan permasalahan yang selalu muncul pada saat pelaksanaan pemilu, dirasa harus ada gagasan untuk memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas Pemilu 1982. Tuntutan-tuntutan agar dilakukan perbaikan datang dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Terhadap tuntutan-tuntutan tersebut pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga menyetujui adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU), yaitu lembaga pengawas pemilu.<sup>5</sup>

Lembaga pengawas pemilu ini dipimpin langsung oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer yang bertindak sebagai pengawas lapangan. Panwaslak merupakan lembaga pengawas pemilu internal yang memiliki tugas menerima laporan/pengaduan ataupun saran dari masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Kendali Panwaslak sampai dengan pemilu tahun 1994, kemudian pada pemilu tahun 1999 berganti nama dengan sebutan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), dengan tugas pokok yang sama dengan Panwaslak. Panwaslu dibentuk berdasarkan UU 12/2003<sup>6</sup> oleh KPU sehingga otomatis bertanggungjawab kepada KPU<sup>7</sup>. Panwaslu mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:<sup>8</sup> (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.<sup>9</sup>

Kemudian pada pemilu tahun 2009 dan pemilu-pemilu selanjutnya dibentuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga pengawas.

---

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277, selanjutnya disebut UU 12/2003.

<sup>7</sup>Hal ini menyebabkan Panwaslak tidak dapat menjadi lembaga yang independen karena harus tunduk kepada lembaga pembentuknya.

<sup>8</sup>Pasal 122 ayat (1) UU 12/2003.

<sup>9</sup>Wilma Silalahi, *Op. Cit.*, hlm. 142.



Untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009,<sup>10</sup> diatur mulai dari pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi pasangan calon presiden dan wakil presiden, pengawasan atas penyusunan daftar pemilih, pengawasan atas pelaksanaan kampanye, perlengkapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden, penghitungan suara, pemungutan suara ulang, penghitungan suara ulang, rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang, penyelesaian pelanggaran pemilu presiden dan wakil presiden, penyelesaian perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden, dan ketentuan pidana.

Sedangkan untuk pelaksanaan pemilu 2014<sup>11</sup>, Bawaslu mempunyai tugas melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta pemilu; pengawasan dan penyelesaian perselisihan dalam pemutakhiran data dan penetapan daftar pemilih; pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi calon anggota DPD; pengawasan atas pelaksanaan kampanye pemilu; perlengkapan pemungutan suara; pemungutan suara; penghitungan suara; penetapan hasil pemilu; pemungutan suara ulang; penghitungan suara ulang; rekapitulasi suara ulang; penanganan laporan pelanggaran pemilu; sengketa pemilu; sentra penegakan hukum terpadu; penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu; dan kejahatan.<sup>12</sup> Sementara untuk pelaksanaan dan evaluasi pemilu 2019 yang merupakan pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan pemilu presiden dan wakil presiden yang baru pertama kali dilaksanakan secara serentak di Indonesia akan dibahas dalam diskusi/analisis.

---

<sup>10</sup>Diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924, selanjutnya disebut UU 42/2008.

<sup>11</sup>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316, selanjutnya disebut UU 8/2012.

<sup>12</sup>Wilma Silalahi, *Op. Cit.*, hlm. 143-144.



Dengan adanya lembaga pengawas pemilu ini (Bawaslu), menjadikan Indonesia berbeda dengan negara-negara lain dalam hal pelaksanaan pemilu, karena hanya di Indonesia yang memiliki lembaga pengawas pemilu.<sup>13</sup> Di negara-negara demokratis lainnya yang melaksanakan pemilu, tidak mempunyai lembaga pengawas yang dilembagakan seperti di Indonesia. Pada umumnya, pelaksanaan pemilu di negara-negara tersebut, pengawasan cukup diawasi oleh peserta pemilu dan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung dalam pemantau pemilu. Masyarakat percaya bahwa pelaksanaan pemilu berjalan sesuai dengan asas pemilu tanpa adanya suatu lembaga pengawas. Kesadaran peserta pemilu dan penyelenggara pemilu untuk menciptakan pemilu yang baik sudah tinggi.<sup>14</sup>

Dengan demikian, yang menjadi permasalahan yang menarik adalah untuk menghasilkan pemilu yang adil dan berintegritas, apakah lebih baik apabila negara Indonesia dalam pelaksanaan pemilu menggunakan lembaga pengawas pemilu yang independen seperti yang dikenal selama ini yaitu Bawaslu atau cukup seperti negara-negara demokratis lainnya yang cukup dilaksanakan oleh peserta pemilu dan kelompok-kelompok masyarakat atau yang dikenal dengan pemantau pemilu? Isu ini menjadi menarik, mengingat saat ini banyak perdebatan antara para sarjana yang berpendapat bahwa Bawaslu sebagai lembaga penyelesaian sengketa pemilu lebih baik menjadi lembaga penyelesaian sengketa pemilu saja, sehingga untuk pengawasan cukup dilaksanakan oleh masyarakat atau pemantau pemilu dan badan-badan/kelompok-kelompok lainnya.

Tulisan sederhana ini dimaksudkan hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian negara Indonesia sebenarnya dalam pengawasan pemilu, sebaiknya dilaksanakan oleh lembaga yang independen atau cukup oleh peserta pemilu dan oleh masyarakat atau pemantau pemilu. Oleh karena itu, kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *post-positivisme*, bahwa harus jelas pengawasan pemilu siapa yang melaksanakan untuk memberikan rasa kepastian dan

---

<sup>13</sup>Sue Nelson, Election Law Enforcement: International Comparison, [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false), dalam Didik Suprianto, 2006, Evaluasi Pengawasan Pemilu Tahun 2004, Jakarta: Perludem, hlm. 1.

<sup>14</sup>Wilma Silalahi, *Op. Cit.*, hlm. 140.



keadilan dalam pemilu. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif<sup>15</sup> atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,<sup>16</sup> yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut normatif analisis.<sup>17</sup>

## II. PEMBAHASAN

Sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi persamaan hak di depan hukum (*equality before the law*), pembentukan pemerintahannya dilaksanakan melalui pemilu. Penyelenggaraan pemilu ini bertujuan, untuk:<sup>18</sup> (1) memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; (4) melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Untuk melaksanakan tujuan pemilu dimaksud, dalam pelaksanaan pemilu, sangat dibutuhkan suatu standar pemilu demokratis (*International Standarts of Elections*). Lembaga yang mengeluarkan standar pemilu demokratis, antara lain *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) yang dikeluarkan pada tahun 2002, terdiri atas 15 (lima belas) standar, yaitu: (1) penyusunan kerangka hukum; (2) pemilihan sistem pemilu; (3) penetapan daerah pemilihan/unit pemilu; (4) hak untuk memilih

---

<sup>15</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985, hlm. 15.

<sup>16</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 42.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 67-68.

<sup>18</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 175.



dan dipilih; (5) lembaga penyelenggara pemilu; (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; (7) akses suara bagi partai politik dan kandidat; (8) kampanye pemilu yang demokratis; (9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat; (10) dana kampanye dan pembiayaan kampanye; (11) pemungutan suara; (12) perhitungan suara dan tabulasi suara; (13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat; (14) pemantau pemilu; (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.<sup>19</sup>

Apabila tujuan pemilu demokratis dapat tercapai, kejujuran dan keadilan pemilu juga pasti dapat tercapai. Kriteria tentang pemilu yang jujur dan adil dapat diukur dari 5 (lima) parameter dalam konteks penentuan kadar demokratis suatu pemilu, yaitu:<sup>20</sup> *pertama*, Universalitas (*Universality*), pemilu demokratis harus diukur secara universal karena nilai-nilai demokratis adalah universal, artinya konsep, sistem, prosedur, perangkat, dan pelaksana pemilu harus mengikuti kaidah demokrasi yang universal itu sendiri. *Kedua*, Kesetaraan (*Egality*), pemilu demokrasi harus mampu menjamin kesetaraan masing-masing kontestan untuk berkompetisi secara *free and fair*. Oleh karena itu, regulasi pemilu seharusnya dapat meminimalisir terjadinya ketidaksetaraan politik (*political inequality*). *Ketiga*, Kebebasan (*freedom*), pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kebebasan pemilih menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian sesuatu yang akan memengaruhi pilihan pemilih. *Keempat*, Kerahasiaan (*secrecy*), pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kerahasiaan pilihan politik pemilih, bahkan oleh panitia pemilihan sekalipun. Kerahasiaan sebagai sebuah prinsip sangat terkait dengan kebebasan seseorang dalam memilih. *Kelima*, Transparansi (*transparency*), pemilu yang demokratis harus menjamin transparansi dalam segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu yang dilakukan oleh semua pihak dalam proses pemilu yakni penyelenggaraan pemilu, peserta pemilu, dan pengawasan, serta pemantau pemilu.

Untuk menghasilkan pemilu yang jujur dan adil dimaksud, sangat dibutuhkan pengawasan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Sehingga,

---

<sup>19</sup>International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

<sup>20</sup>Lili Romli, *Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, dan Sri Yanuarti, *Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu; Studi Kasus Jawa Tengah*. Buku Laporan Penelitian LIPI dengan Balitbang Departemen Dalam negeri, Jakarta: PsP LIPI, 2004, hlm. 103-104.



urgensi pengawas pemilu sebagai penyelenggara pemilu tercapai tujuannya, yaitu untuk memberikan jaminan pelaksanaan pemilu dapat berjalan dengan demokratis. Pengawas pemilu ini menjadi sebuah instrumen dalam memberikan legitimasi bahwa pelaksanaan pemilu tersebut sewajarnya telah dilaksanakan dengan prinsip transparan, akuntabilitas, kredibilitas, dan berintegritas. Legitimasi ini menjadi sangat penting demi menumbuhkan kepercayaan publik atas seluruh rangkaian pelaksanaan pemilu dari tahap awal sampai dengan tahap hasil pemilu.<sup>21</sup>

### Pelaksanaan Pengawasan Pemilu

Dalam pelaksanaan pemilu setelah lahirnya lembaga pengawas pemilu, pengawasan selain dilaksanakan oleh Bawaslu, juga dilaksanakan oleh peserta pemilu, masyarakat, dan pemantau pemilu, tetapi apabila ada temuan tetap dilaporkan kepada Bawaslu, mereka hanya sebagai *support* dalam mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Pemantau pemilu ini harus terakreditasi oleh Bawaslu, yang terdiri dari pemantau nasional dan pemantau internasional. Pelaksanaan pengawasan pemilu yang pernah dilaksanakan di Indonesia ada beberapa model, antara lain:<sup>22</sup>

- a. Model pengawasan pemilu bagian di Kejaksaan Agung, Panwaslak pemilu ini dipimpin langsung oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer bertindak sebagai pelaksana lapangannya. Panwaslak dibentuk di tiap Panitia Pemilu mulai dari pusat hingga kecamatan. Komposisi keanggotaannya dari unsur pemerintah, Golkar, PPP, PDI, dan ABRI.
- b. Model pengawasan bagian masyarakat, yaitu oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Lembaga Independen Pemantau Pemilu (LIPP), Komite Independen Pengawas Pemilu (KIPP), Tim Obyektif Pemantau Pemilu (TOPP).
- c. Model pengawasan pemilu bagian Mahkamah Agung (MA)

---

<sup>21</sup>Fitrinela Patonangi, *Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU)*, *Dinamika Pemberian Keterangan Bawaslu*, hlm. 95.

<sup>22</sup>Musfialdy, *Mekanisme Pengawasan Pemilu di Indonesia*, *Jurnal Sosial Budaya* Vol. 9 No. 1, Januari-Juli 2012, <https://media.neliti.com/media/publications/40439-ID-mekanisme-pengawasan-pemilu-di-indonesia.pdf>, hlm. 45-47, di *upload* Senin, 13 April 2020, pukul 00.31 WIB.



Pada pemilu 1999, dikatakan istimewa, hal ini disebabkan untuk pertama kalinya tugas pengawasan pemilu<sup>23</sup> diserahkan kepada lembaga yudikatif, yakni MA dan badan-badan peradilan di bawahnya.<sup>24</sup> Pemilu 1999 memposisikan tanggung jawab pengawasan formal pada yudikatif. MA dan jajaran di bawahnya<sup>25</sup> sangat berperan dalam proses pelaksanaan pemilu 1999 lalu, karena di samping membentuk Panwaslu, yudikatif juga menempatkan personilnya dalam kepengurusan Panwaslu.

d. Model pengawasan pemilu bentukan KPU

Menurut Pasal 120 UU 12/2003, untuk melaksanakan pengawasan pemilu dibentuk Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang dibentuk oleh KPU, dan Panwaslu provinsi sampai Panwaslu kecamatan yang dibentuk oleh Panwaslu di atasnya secara berjenjang.

e. Model pengawasan pemilu bersifat tetap

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721, penyelenggaraan pengawasan pemilu dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu dibantu oleh Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan, dan Panwaslu LN.

Bawaslu bersifat tetap, berkedudukan di ibukota negara, yang anggotanya diangkat untuk periode 5 (lima) tahun, sedangkan Panwaslu bersifat *ad hoc*, yang dibentuk paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai dan berakhir paling lama 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai.

Selain itu, masyarakat juga dapat berperan dalam hal pengawasan, antara lain dengan cara ikut terlibat memantau kecurangan-kecurangan yang terjadi terhadap seluruh tahapan pemilihan, yaitu: (1) terhadap pemutakhiran daftar pemilih; (2) terhadap praktik pembagian uang atau sembako menjelang

<sup>23</sup>Pasal 24 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810.

<sup>24</sup>Panwaslu adalah institusi yuridis yang diberi tanggung jawab dan kewenangan oleh undang-undang untuk mengawasi dan memonitor proses pelaksanaan pada setiap tahapan pemilu guna menjamin terselenggaranya pemilu jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia.

<sup>25</sup>Dalam hal ini Pengadilan Tinggi (PT) dan Pengadilan Negeri (PN).



pemungutan suara; (3) melaporkan terjadinya pelanggaran kepada pengawas pemilu; (4) mengajak masyarakat untuk ikut memberikan hak suaranya.

### **Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>26</sup> Bawaslu mempunyai tugas agar terselenggara pemilu yang jujur dan adil. Dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu dan tugas lainnya, Bawaslu memberikan laporan kepada DPR dan Presiden, sedangkan pelaksanaan tugas dalam hal pertanggungjawaban keuangan, diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terhadap laporan pengawasan ini, Bawaslu melaporkan secara periodik untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditembuskan kepada KPU. Bawaslu ini merupakan penyelenggara pemilu yang bersifat tetap, serta mempunyai tugas<sup>27</sup> dan kewajiban<sup>28</sup> sebagaimana yang diatur dalam UU pemilu.

### **Penyelesaian Sengketa Pemilu di Bawaslu**

Bawaslu menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU yang disampaikan secara tertulis oleh calon peserta pemilu dan/atau peserta pemilu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU yang menjadi sebab sengketa. Bawaslu memeriksa dan memutus sengketa proses pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu sebagai lembaga pengawas yang bertanggungjawab terhadap terciptanya pemilu sesuai dengan asasnya. Strategi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu dalam menjalankan kewenangannya, antara lain: *pertama*, pengawasan partisipatif, yaitu upaya meningkatkan angka partisipasi masyarakat untuk melakukan pengawasan mengawal proses demokrasi ke arah yang lebih baik. Menurut Bawaslu, semakin banyak yang mengawasi semakin sedikit potensi

---

<sup>26</sup>Pasal 1 angka 17 UU Pemilu.

<sup>27</sup>Pasal 93 UU Pemilu.

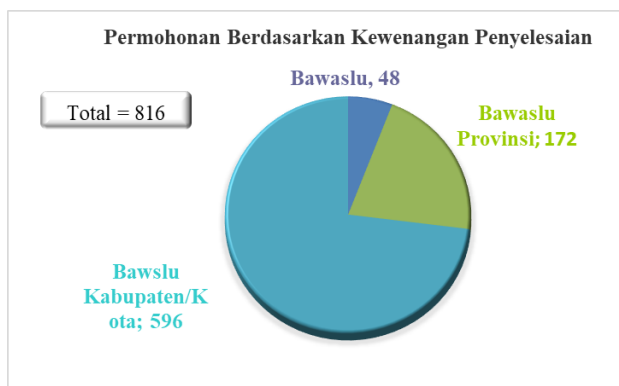
<sup>28</sup>Pasal 96 UU Pemilu.



kecurangan yang terjadi.<sup>29</sup> Kedua, menyosialisasikan eksistensi penegakan hukum pemilu kepada masyarakat luas untuk mengantisipasi terjadinya politik uang antara peserta pemilu maupun pemilih.<sup>30</sup>

Penyelesaian sengketa pemilu tahun 2019 yang dilaksanakan oleh Bawaslu adalah sebagai berikut:<sup>31</sup>

1. Dalam pemilu 2019, jumlah permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu yang diajukan kepada jajaran pengawas pemilu berjumlah 816, dengan rincian:
  - a. berdasarkan kewenangan penyelesaiannya, total permohonan yang diajukan di Bawaslu berjumlah 43 permohonan, Bawaslu Provinsi 172 permohonan, dan Bawaslu Kabupaten/Kota 596 permohonan.



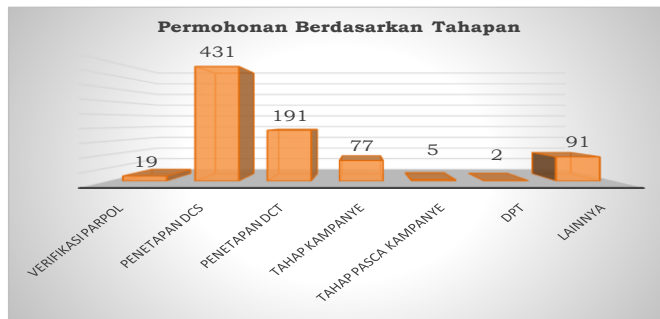
- b. Berdasarkan tahapan penyelesaiannya, jumlah permohonan yang diajukan pada tahap verifikasi partai politik berjumlah 17 permohonan, Tahap Penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) 431 permohonan, Tahap Penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) 191 permohonan, Tahap Kampanye 77 permohonan, Tahap Pasca Kampanye 5 permohonan, Tahap Penetapan Daftar Pemilih Tetap 2 permohonan, dan tahapan lainnya 91 permohonan.

<sup>29</sup>Dari Pengawasan Partisipatif Hingga IKP, Inilah Strategi Pengawasan Pilkada 2020, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/dari-pengawasan-partisipatif-hingga-ikp-inilah-strategi-pengawasan-pilkada-2020>, di upload Sabtu, 11 April 2020, pukul 09.46 WIB.

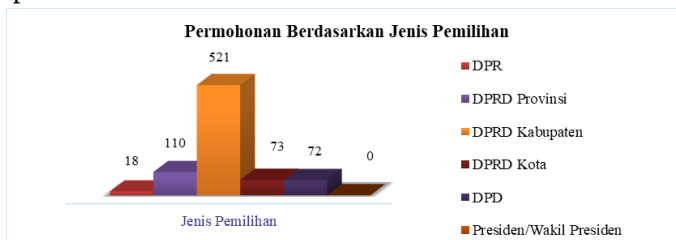
<sup>30</sup>Afif Ibaratkan Pengawasan Pemilu Layaknya Wasit Sepak Bola, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/afif-ibaratkan-pengawasan-pemilu-layaknya-wasit-sepak-bola>, di upload Sabtu, 11 April 2020, pukul 10.03 WIB.

<sup>31</sup>Keterangan Bawaslu dalam Sidang Pleno tanggal 17 Oktober 2019 dan tanggal 29 Oktober 2019 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 bertanggal 26 Februari 2020.





- c. Berdasarkan objek sengketa, jumlah permohonan berupa Surat Keputusan (SK) berjumlah 421 permohonan, Berita Acara (BA) berjumlah 334 permohonan, dan lainnya berjumlah 56 permohonan.
- d. Berdasarkan jenis pemilihan, yaitu: pemilihan anggota DPR sebanyak 18 permohonan, pemilihan anggota DPRD Provinsi sebanyak 110 permohonan, pemilihan anggota DPRD Kabupaten sebanyak 521 permohonan, pemilihan anggota DPRD Kota sebanyak 73 permohonan, pemilihan anggota DPD sebanyak 72 permohonan, dan pemilihan Presiden/Wakil Presiden sebanyak 0 permohonan.



- e. Berdasarkan isu/permasalahan yang menjadi dasar permohonan, yaitu: permasalahan sistem informasi pencalonan (SILON) sebanyak 37 permohonan, permasalahan mantan napi korupsi sebanyak 86 permohonan, permasalahan mantan napi bandar narkoba sebanyak 0 permohonan, permasalahan mantan napi kejahatan seksual terhadap anak sebanyak 1 permohonan, permasalahan mantan napi pidana <5 tahun sebanyak 30 permohonan, permasalahan mantan napi pidana >5 tahun sebanyak 5 permohonan, permasalahan syarat pencalonan sebanyak 197 permohonan, permasalahan syarat calon sebanyak 165 permohonan, permasalahan pindah dapil sebanyak 9 permohonan,



permasalahan laporan dana kampanye (LDK) sebanyak 60 permohonan, syarat dukungan sebanyak 41 permohonan, dan permasalahan lainnya sebanyak 185 permohonan.



- f. Berdasarkan upaya administrasi dan upaya hukum yang dilakukan oleh Pemohon: koreksi sebanyak 28 permohonan dan Pengadilan TUN sebanyak 30 permohonan.
- g. Tindak lanjut terhadap putusan penyelesaian sengketa proses pemilu yang diputus pada tahap mediasi maupun adjudikasi di Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, maupun upaya administrasi koreksi di Bawaslu dan penyelesaian melalui sengketa TUN Pemilu oleh Pengadilan TUN telah dilaksanakan dengan baik oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

### Evaluasi Pelaksanaan Pemilu Tahun 2019

Sebagai bentuk dukungan Bawaslu dalam pelaksanaan pemilu serentak 2019, untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, Bawaslu telah melaksanakan beberapa hal, antara lain:<sup>32</sup> (a) pembentukan pengawas TPS LN dan pengawas kotak suara keliling; (b) pelatihan saksi peserta pemilu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 351 ayat (8) UU Pemilu; (c) pembinaan terhadap pengawas pemilu dalam setiap jenjang melalui metode supervisi, bimbingan teknis, rapat koordinasi, serta rapat kerja teknis; (d) Akreditasi pemantau pemilu; (e) penyusunan indeks kerawanan pemilu 2019, yang bertujuan untuk menyediakan data; analisis, dan rekomendasi bagi jajaran pengawas pemilu dan seluruh pemangku kepentingan sebagai bahan perumusan kebijakan, penyusunan program, dan strategi dalam konteks pengawasan, serta

<sup>32</sup>Keterangan Bawaslu dalam Sidang Pleno tanggal 17 Oktober 2019 ...*Op. Cit.*



pencegahan pelanggaran pemilu; (f) penyusunan peraturan Bawaslu<sup>33</sup>; melakukan kerja sama dengan berbagai pihak dalam kerangka pelaksanaan tugas dan kewajiban Bawaslu, yaitu antara lain dengan perguruan tinggi, lembaga negara, pemantau pemilu, dan organisasi masyarakat.

Terhadap pelaksanaan pemilu 2019, Bawaslu dan jajarannya telah melakukan penanganan terhadap temuan dan dugaan pelanggaran pemilu tahun 2019, sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. Terdapat 5 temuan dengan data sebagai berikut:

| Jumlah Temuan Yang di temukan |         |             |         |                   |         |
|-------------------------------|---------|-------------|---------|-------------------|---------|
| Ditemukan                     |         | Dilimpahkan |         | Ditangani sendiri |         |
| Pilleg                        | Pilpres | Pilleg      | PilPres | Pilleg            | Pilpres |
| 5                             | 0       | 0           | 0       | 5                 | 0       |

2. 2 dari 5 temuan tersebut merupakan pelanggaran terhadap tahapan kampanye, sedangkan 3 lainnya adalah pelanggaran terhadap tahapan pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD.
3. Terdapat temuan dugaan pelanggaran administratif pemilu yang ditangani oleh Bawaslu sebanyak 4 temuan.
4. Bawaslu tidak menemukan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.
5. Terdapat 2 temuan dugaan tindak pidana pemilu.
6. Bawaslu melalui pengawas pemilu Kuala Lumpur memiliki 1 temuan yang kemudian diteruskan kepada Komisi ASN.
7. Bawaslu telah menerima laporan pelanggaran pemilu sebanyak 168 laporan, dimana 81 laporan merupakan laporan pada pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD sedangkan 87 laporan lainnya adalah laporan pada pemilihan presiden dan wakil presiden. Dengan rincian sebagai berikut:

<sup>33</sup>Dalam pelaksanaan pengawasan pemilu tahun 2019 sebanyak 34 (tiga puluh empat) peraturan Bawaslu, yaitu mengenai: (1) peraturan Bawaslu pengawasan tahapan dan non tahapan; (2) peraturan Bawaslu penindakan pelanggaran dan sengketa pemilu; (3) peraturan Bawaslu pemantauan pemilu; dan (4) peraturan Bawaslu tentang kelembagaan Bawaslu.

<sup>34</sup>Keterangan Bawaslu dalam Sidang Pleno tanggal 17 Oktober 2019 ...*Op. Cit.*



| Tahun | Jumlah Laporan yang diterima |         |             |         |                   |         |
|-------|------------------------------|---------|-------------|---------|-------------------|---------|
|       | Dilaporkan                   |         | Dilimpahkan |         | Ditangani sendiri |         |
|       | Pilleg                       | Pilpres | Pilleg      | PilPres | Pilleg            | Pilpres |
| 2018  | 0                            | 22      | 0           | 4       | 0                 | 18      |
| 2019  | 116                          | 61      | 11          | 10      | 105               | 51      |

8. Laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu yang ditangani oleh Bawaslu pada tahun 2019 terdapat 95 laporan yaitu sebanyak 86 laporan merupakan laporan pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan sebanyak 9 laporan lainnya merupakan laporan pada pemilu presiden dan wakil presiden. Dengan tindak lanjut sebagai berikut:

|            | Total Pelanggaran Administrasi |         | Dihentikan Berd. Putusan Pendahuluan Bawaslu & Tidak Diregistrasi |         | Dilanjutkan Berd. Putusan Pendahuluan Bawaslu |         | Putusan Bawaslu Terlapor Terbukti Bersalah |         | Putusan Bawaslu Terlapor Tidak Terbukti Bersalah |         |
|------------|--------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------|---------|--------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------|---------|
|            | Pilleg                         | Pilpres | Pilleg                                                            | Pilpres | Pilleg                                        | Pilpres | Pilleg                                     | Pilpres | Pilleg                                           | Pilpres |
| Tahun 2018 | 81                             | 12      | 54                                                                | 12      | 27                                            | 0       | 10                                         | 0       | 17                                               | 0       |
| Tahun 2019 | 86                             | 9       | 53                                                                | 1       | 33                                            | 8       | 3                                          | 8       | 30                                               | 8       |

9. Dari sejumlah laporan tersebut terdapat 4 laporan administratif yang bersifat TSM.
10. Terdapat 104 dugaan tindak pidana pemilu yang disampaikan kepada Bawaslu yang terdiri atas 22 laporan di tahun 2018 dan 82 laporan di tahun 2019.
11. Dalam Pemilu 2019, Bawaslu tidak menerima laporan terkait dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu maupun laporan terkait adanya dugaan pelanggaran hukum lainnya.
12. Dalam melaksanakan tugas penanganan dugaan pelanggaran Pemilu 2019, Bawaslu telah melakukan pelimpahan penyelesaian beberapa



laporan dugaan pelanggaran disampaikan kepada Bawaslu Provinsi atau Kabupaten/Kota sesuai dengan *locus delicti* dari peristiwa tersebut.

13. Bawaslu dapat melakukan pengambil-alihan penanganan terhadap temuan dan/atau laporan dugaan pelanggaran pemilu dalam hal terdapat hal-hal khusus sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 324, yakni:
  - a. dinonaktifkan atau diberhentikan sementara dari jabatan sebagai pengawas pemilu paling sedikit 2 orang untuk Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan;
  - b. tidak dapat menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban;
  - c. diberhentikan tetap dari jabatan sebagai Pengawas Pemilu; atau
  - d. keterbatasan kemampuan, sarana dan prasarana dalam menangani dugaan pelanggaran.

*Dalam pelaksanaan Pengawasan Pemilu Tahun 2019 tidak ada temuan/laporan dugaan pelanggaran pemilu yang ditangani oleh Bawaslu Provinsi diambil alih oleh Bawaslu.*

14. Dalam penanganan pelanggaran Pemilu 2019, Bawaslu telah melaksanakan supervisi kepada Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota yang dilaksanakan sebanyak 97 kali.
15. Berdasarkan hasil penanganan pelanggaran Bawaslu, terdapat hasil penanganan pelanggaran pemilu yang diteruskan ke lembaga yang berwenang ataupun terbukti sehingga harus ditindaklanjuti oleh lembaga terkait.
16. Berdasarkan ketentuan Pasal 486 ayat (1) UU Pemilu, untuk menyamakan pola pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan Agung membentuk Gakkumdu.

Untuk menghasilkan pemilu yang ideal dan berkualitas, selain peserta pemilu, penyelenggara pemilu dan semua pihak yang terlibat harus mengikuti semua tahapan dengan baik dan menghindari kecurangan-kecurangan, peran masyarakat dalam pengawasan juga sangat penting.

### III. PENUTUP

Pelaksanaan pemilu dapat berjalan dengan baik dan jauh dari kecurangan dan sengketa, apabila warga masyarakat diberikan *trust* bahwa



penyelenggaraan pemilu dapat memberikan rasa keadilan dan berintegritas. Masyarakat, peserta pemilu, dan penyelenggara pemilu, harus menghindari kecurangan dan perbuatan yang dapat menciderai penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Pengawasan pelaksanaan pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu dengan dibantu pengawasan oleh segenap masyarakat dan peserta pemilu untuk meminimalisir terjadinya pelanggaran pelaksanaan pemilu. Sehingga integritas pelaksanaan pemilu dapat tercapai. Selain itu, pemberian pendidikan politik kepada masyarakat, mengakibatkan meningkatnya kesadaran berpolitik, serta adanya kesadaran pembentukan lembaga pengawas pemilu yang bersifat independen dan transparan.

Negara Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu, untuk menghasilkan pemilu yang adil dan berintegritas, sebaiknya tetap dilaksanakan oleh lembaga yang independen (pada saat ini penyebutannya Bawaslu), tetapi peserta pemilu, masyarakat, dan pemantau pemilu independen, serta semua pihak agar terlibat dalam pengawasan pelaksanaan pemilu, dalam rangka meminimalisir kecurangan pelaksanaan pemilu dan menghasilkan pemilu yang semakin berkualitas.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Afif Ibaratkan *Pengawasan Pemilu Layaknya Wasit Sepak Bola*, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/afif-ibaratkan-pengawasan-pemilu-layaknya-wasit-sepak-bola>.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Dari *Pengawasan Partisipatif Hingga IKP, Inilah Strategi Pengawasan Pilkada 2020*, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/dari-pengawasan-partisipatif-hingga-ikp-inilah-strategi-pengawasan-pilkada-2020>.
- Fitrinela Patonangi, *Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU), Dinamika Pemberian Keterangan Bawaslu*.
- International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.



- Keterangan Bawaslu dalam Sidang Pleno tanggal 17 Oktober 2019 dan tanggal 29 Oktober 2019 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 bertanggal 26 Februari 2020.
- Lili Romli, *Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, dan Sri Yanuarti, *Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu; Studi Kasus Jawa Tengah*. Buku Laporan Penelitian LIPI dengan Balitbang Departemen Dalam negeri, Jakarta: PsP LIPI, 2004.
- Musfialdy, *Mekanisme Pengawasan Pemilu di Indonesia*, Jurnal Sosial Budaya Vol. 9 No. 1, Januari-Juli 2012, <https://media.neliti.com/media/publications/40439-ID-mekanisme-pengawasan-pemilu-di-indonesia.pdf>.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 324.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.
- Sue Nelson, Election Law Enforcement: International Comparison, [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPag eSize=10&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPag eSize=10&textonly=false), dalam Didik Suprianto, 2006, Evaluasi Pengawasan Pemilu Tahun 2004, Jakarta: Perludem.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277, selanjutnya disebut UU 12/2003.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924, selanjutnya disebut UU 42/2008.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316, selanjutnya disebut UU 8/2012.

\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU Pemilu.

Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, Edisi 1, Cetakan ke-1, Juli 2019.

