

URGENSI PENGAWASAN PEMILU DI INDONESIA

Oleh:

Novance Silitonga
(Tenaga Ahli Bawaslu RI)

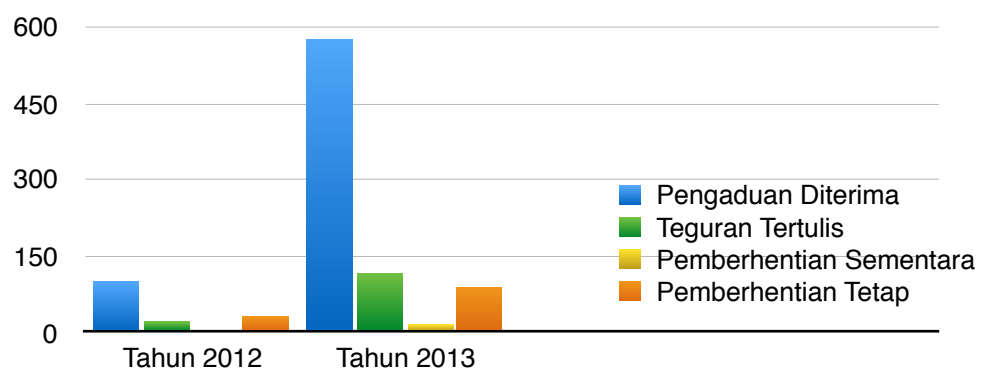
Penyelenggaraan dan Pengawasan Pemilu

Masyarakat kita sudah mafhum tentang pemilihan umum dalam arti yang paling sederhana yaitu siklus penggantian kekuasaan politik secara reguler (lima tahunan) untuk memilih anggota legislatif dan presiden dan wakil presiden. Masyarakat awam juga sudah mengetahui bahwa salah satu syarat negara berjalan secara demokratis adalah adanya penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh kepanitiaan khusus yang dibentuk oleh pemerintah yaitu KPU. Namun tidak dapat dikesampingkan pula bahwa masih banyak masyarakat yang kurang begitu memahami pemilu secara substansif. Ketika pemilu diselenggarakan secara lima tahunan dan pemerintah membentuk komisi pemilihan umum untuk melaksanakan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu serta ada sejumlah regulasi yang mendasari penyelenggaraan pemilu dan aturan teknis untuk melaksanakannya, maka pemilu tersebut hanya sebatas prosedural.

Pemilu secara substantif adalah pemilu yang diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu dan didalamnya ada ruang keterlibatan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud tidak hanya sebatas yang ada di Parlemen tetapi organisasi-organisasi masyarakat sipil yang memiliki kepentingan akan pemilu demokratis, jujur, adil dan aman. Selain itu pemilu yang substantif adalah pemilu yang seluruh proses dan hasil penyelenggaraan pemilu dapat dipertanggungjawabkan dan berintegritas sehingga dengan demikian pejabat yang akan terpilih nantinya mendapat legitimasi politik yang kuat. Adanya penyelenggara pemilu yang berintegritas menjadi prasyarat utama untuk menciptakan proses dan hasil pemilu yang berintegritas. Apa hubungan antara penyelenggara pemilu yang berintegritas dengan hasil dan proses pemilu yang berintegritas? Mandat yang diberikan oleh undang-undang kepada penyelenggara pemilu bahwa mereka harus berdiri digaris netral dan tidak berpihak. Sebagai penyelenggara mereka harus memiliki jarak yang sama dengan semua peserta pemilu.

D a l a m
perspektif undang-
u n d a n g ,
p e n y e l e n g g a r a
p e m i l u y a n g
b e r i n t e g r i t a s a d a l a h
m e r e k a y a n g
b e r p e d o m a n s e c a r a
k o n s i s t e n k e p a d a
a s a s - a s a s

Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu



penyelenggara pemilu yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas. Peserta pemilu tidak akan dirugikan jika penyelenggara pemilu berpegang kuat kepada asas-asas tersebut. Secara faktual, yang terjadi dilapangan menunjukkan situasi yang berbeda. Catatan yang dirilis oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu pada tahun 2012 dan 2013 terkait penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran kode etik menunjukkan indikasi kuat bahwa banyak penyelenggara pemilu tidak mampu melakukan tugasnya secara berintegritas. Beragam bentuk pelanggaran kode etik yang mereka lakukan sehingga mereka dibawa kehadapan sidang DKPP. Bentuk-bentuk pelanggaran kode etik yang cenderung mereka lakukan adalah sebagaimana data yang dikeluarkan oleh DKPP dibawah ini.

Tabel 2
Bentuk-Bentuk Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Tahun 2013¹

NO	Bentuk Pelanggaran	Jajaran KPU	%	Jajaran Bawaslu	%	Total
1	Netralitas, Imparsialitas	22	75,9	7	24,1	29
2	Profesionalitas	36	75	12	25	48
3	Ketidacermatan	72	100	-	0	72
4	Penetapan paslon terpilih	9	100	-	0	9
5	Penanganan DPT	6	100	-	0	6
6	Abuse of Power	2	50	2	50	4
7	Mengabaikan Putusan Pengadilan	5	100	-	0	5
8	Melalaikan Tugas	4	100	-	0	4
9	Penyuapan	-	0	2	100	2
10	Seleksi Penyelenggara Pemilu	14	37,8	23	62,2	37
11	Konflik Internal	1	50	1	50	2
	Total	171	76,9		23,1	217

Jika mencermati pelanggaran dan berbagai bentuk pelanggaran kode etik diatas maka penyelenggaraan pemilu masih perlu mendapat pengawasan. Siapa yang mengawasi? itu pertanyaan krusialnya. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu membentuk badan pengawas pemilu yang sifatnya permanen sampai ke tingkat provinsi dan memberikan sejumlah kewenangan. Badan pengawas pemilu tersebut merupakan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilu. Artinya Bawaslu sama dengan KPU sebagai satu kesatuan untuk menyelenggarakan pemilu. KPU menyelenggarakan tahapan-tahapan pemilu dan Bawaslu mengawasi tahapan-tahapan tersebut. Berdasarkan data DKPP tersebut, Bawaslu ternyata juga

¹ Lihat Outlook DKPP: Refleksi Dan Proyeksi, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, 2013

tidak lepas dari gugatan pelanggaran kode etik. Bawaslu juga menjadi bagian yang perlu diawasi masalah integritasnya. Pertanyaan lanjutan adalah apakah masih perlu Bawaslu?.

Urgensi Pengawasan Pemilu

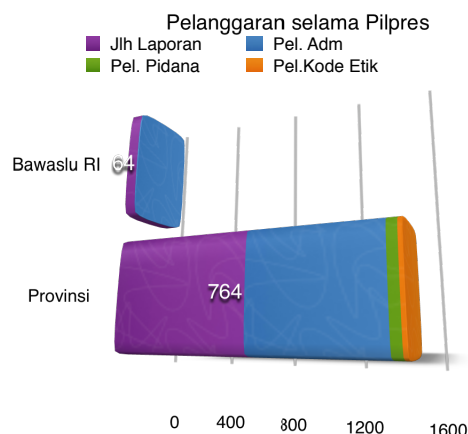
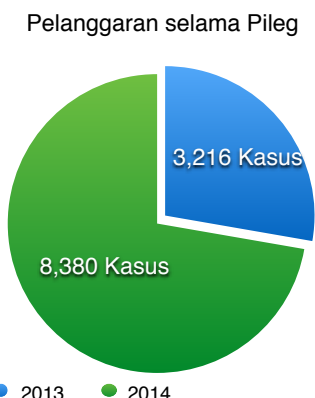
Pengalaman menunjukkan bahwa menjelang pemilu biasanya ada kehendak politik dari parlemen untuk merevisi undang-undang yang sering disebut sebagai undang-undang politik yang terdiri dari Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Khususnya Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilu, keberadaan pengawas pemilu selalu dipertanyakan. Masa lalu menggambarkan persepsi dan penilaian masyarakat yang tidak terlalu baik bahkan cenderung sarkastis terhadap kinerja-kinerja yang dilakukan oleh Bawaslu.² Tidak terlalu berlebihan jika ada anggapan bahwa menjelang pemilu 2019 undang-undang tentang penyelenggara pemilu akan kembali direvisi. Sekali lagi keberadaan Bawaslu akan disinggung didalamnya. Evaluasi terhadap Bawaslu akan memberikan persepsi dan penilaian yang baik jika lembaga bentukan UU Nomor 15 tahun 2011 ini mampu menunjukkan sejumlah prestasi dalam melaksanakan seluruh tugas, kewajiban dan kewenangannya. Namun

evaluasi tersebut harus dilihat secara hati-hati karena subjektivitas politik dari evaluator dimana karena ketegasan Bawaslu dalam menegakkan aturan telah merugikan mereka selama penyelenggaraan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan terkait pentingnya keberadaan dan keberlangsungan lembaga pengawas pemilu dalam kerangka mengawal dan mengawasi proses penyelenggaraan pemilu.

Pertama, sejumlah pelanggaran yang terjadi selama persiapan dan pelaksanaan penyelenggaraan

pemilu legislatif dan pemilu presiden. Fakta menunjukkan berbagai pelanggaran dilakukan oleh peserta pemilu. Pemilu legislatif tahun 2013, tercatat sekitar 3.216 kasus pelanggaran yang diterima oleh Bawaslu yang terdiri dari 2.72 temuan dan 494 laporan. Dari total pelanggaran tersebut yang termasuk pelanggaran administrasi sebanyak 2.962 kasus, pelanggaran pidana sebanyak 73 kasus dan pelanggaran kode etik sebanyak 26 kasus³. Sedangkan pada tahun 2014 laporan Bawaslu menunjukkan terdapat 8.380



² Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan, Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi Dalam Pemilu 2014, Perludem, 2012.

³ Lihat Laporan Akhir Tahun 2013, Bawaslu RI, Desember 2013

dugaan pelanggaran yang terdiri dari 5.814 kasus merupakan hasil temuan Bawaslu dan 2.566 kasus berasal dari laporan masyarakat. Pelanggaran yang terjadi selama proses penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden setidaknya ada 764 kasus pelanggaran yang terjadi di seluruh provinsi yang terdiri dari 93 kasus. Dari kasus pelanggaran tersebut ada 668 kasus pelanggaran administrasi, 49 kasus tindak pidana pemilu dan 21 kasus pelanggaran kode etik. Sementara ada 64 kasus laporan pelanggaran Pemilu Presiden yang diterima oleh Bawaslu RI dan setelah dilakukan kajian dari kasus tersebut hanya 6 kasus yang diputuskan sebagai pelanggaran administrasi. Kehadiran pengawas pemilu diharapkan mampu mencegah pelanggaran tersebut atau setidaknya dapat diminimalisasi.

Kedua, wilayah Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk besar dan menyebar di seluruh Indonesia serta memiliki kompleksitas nasional menuntut penyelenggara pemilu yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.⁴ Dengan dibentuknya Bawaslu, diharapkan dapat meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggara pemilu secara lebih baik lagi.⁵

Ketiga, adanya gejala apatisme masyarakat terhadap pemilu.⁶ Sikap apatisme masyarakat disebabkan karena dua hal yaitu *pertama*, pejabat/wakil yang terpilih dinilai tidak memenuhi harapan masyarakat. Kebijakan politik paska pemilu dinilai tidak berpihak pada kepentingan masyarakat banyak; *kedua*, Penyelenggara dicurigai tidak netral dan berpihak kepada peserta pemilu tertentu. Kehadiran pengawas pemilu sebagai lembaga kontrol atas keputusan dan tindakan penyelenggara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawas pemilu harus meyakinkan masyarakat dan peserta pemilu bahwa kehadiran pengawas untuk memastikan hak konstitusional mereka terpenuhi dalam pemilu. Selain itu, pengawas pemilu dapat dijadikan pintu masuk atau sumber informasi valid tentang integritas peserta pemilu dan melihat rekam jejak calon yang akan dipilih oleh masyarakat.

Postur Organisasi Pengawas Pemilu

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu merupakan alasan bagi terbentuknya pengawas pemilu di setiap tingkatan. Mulai dari Bawaslu dan Bawaslu Provinsi yang bersifat permanen sampai Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan

⁴ Nur Hidayat Sarbini, Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa, Rajawali Pers, 2014, hal.16.

⁵ Ibid

⁶ Nelson Simanjuntak, Menuju Pemilu 2014: Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis dan Bermartabat. (Disampaikan pada Diskusi Umum “Membedah Kekuatan Mahasiswa dalam Pemilu, Depok, 25 November 2013)

dan Pengawas Pemilu Lapangan yang masih bersifat *adhoc*.⁷ Postur organisasi yang sudah permanen, khususnya di tingkat pusat dan provinsi memberikan kekuatan sendiri bagi Bawaslu dalam menjalankan tugas dan kewenangan pengawasan pemilu yang dimilikinya. Paling tidak hubungan yang kurang harmonis antara penyelenggara dengan pengawas yang terjadi sebelum badan pengawas pemilu dipermanenkan dapat diminimalisir. Bawaslu tidak lagi merasa sebagai *subordinat* dari penyelenggara pemilu sehingga dengan organisasi yang mandiri dan posisinya yang setara, Bawaslu mampu melaksanakan tugas, kewajiban dan kewenangannya tanpa intervensi dari pihak manapun.

Terdapat implikasi yang cukup serius jika pemerintah dengan dukungan parlemen tidak memberi status permanen bagi Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota sebagaimana di organisasi KPU. Implikasi serius tersebut misalnya dari aspek pertanggungjawaban oleh pengawas pemilu baik dalam hal administrasi dan laporan keuangan. Aspek pertanggungjawaban dan evaluasi merupakan siklus terakhir dari sebuah tahapan managerial. Keberadaan Panwas Kabupaten/Kota yang *adhoc* dibatasi waktu yang sangat terbatas. Pengalaman menunjukkan, ketika perhelatan pemilu selesai, jabatan mereka sebagai Panwas Kabupaten/Kota juga selesai. Hampir tidak ada waktu yang cukup bagi mereka untuk menyusun laporan pertanggungjawaban administrasi dan keuangan secara baik. Ketika ditemukan sejumlah permasalahan dalam pertanggungjawaban tersebut dan Bawaslu Provinsi ingin melakukan konfirmasi atau meminta keterangan, tidak jarang mereka tidak bersedia lagi atau sulit menemukan keberadaan mantan panwas tersebut.

Koreksi terhadap kekurangan ataupun kesalahan laporan tidak dapat dilimpahkan begitu saja kepada kepala sekretariat panwas, karena dokumen laporan pertanggungjawaban administrasi dan keuangan pelaksanaan pengawasan pemilu ditandatangani oleh Ketua Panwas dan Kepala Sekretariat. Menjelang pemilu 2019 tidak tertutup kemungkinan untuk memberi status permanen bagi Panwas Kabupaten/Kota sehingga permasalahan diatas diharapkan tidak akan terulang. Semoga.

⁷ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, memperluas struktur organisasi pengawas pemilu dengan dibentuknya Pengawas Tempat Pemungutan Suara yaitu petugas yang dibentuk oleh Panwas Kecamatan untuk membantuk PPL.