BAB IV
EFEKTIVITAS PANITIA PENGAWAS PEMILU 2009 BERDASARKAN KINERJA PANITIA PENGAWAS PEMILU 2004

4.1 Kewenangan Panitia Pengawas Pemilu

Dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2003, pasal 120 dinyatakan bahwa untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibetuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Dapat dipahami dengan jelas bahwa lembaga satu-satunya yang berhak melakukan pengawasan adalah Panitia Pengawas Pemilu baik dari segala tingkatan.

Pengawas Pemilu mempuyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

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.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut terutama dalam point 4, Pengawas Pemilu mempunyai keharusan untuk melakukan koordinasi dengan pihak terkait, terutama lembaga penegak hukum di Indonesia, yaitu Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Sehingga dalam meneruskan temuan dan laporan Pemilu bisa berjalan dengan cepat dan baik juga dibantu oleh lembaga penegak hukum di Indonesia. Mekanisme Pengawasan yang jelas dapat terlihat adalah:

1. Pengawas Pemilu menemukan temuan dan menerima laporan dari 3 pihak yaitu: 1. Masyarakat, 2. Pemantau, 3. Peserta Pemilu.
2. Mengkaji laporan dan temuan tersebut dan mengklasifikasikannya kedalam 3 yaitu: 1. Apakah termasuk pelanggaran administratif 2. Apakah termasuk dalam tindak pidana Pemilu 3. Apakah termasuk dalam sengketa

3. Setelah itu meneruskan laporan dan temuan tersebut jika termasuk dalam klasifikasi 1 dan 2. Jika termasuk dalam klasifikasi 1 (pelanggaran administratif) maka diteruskan laporannya ke Komisi Pemilihan Umum, dan jika termasuk dalam klasifikasi 2 (tindak pidana Pemilu) maka diteruskan ke Kepolisian RI.
4. Jika termasuk sengketa (sengketa dapat diklasifikasikan jika laporan dan temuan yang didapat menyangkut dasar hukum yang tidak jelas dan pihak yang ada lebih dari satu) maka ditindaklanjuti dengan melakukan penyelesaian sengketa oleh Pengawas Pemilu.
5. Semua laporan dan temuan harus diselesaikan sebelum Pemilu usai. Karena telah disesuaikan waktu dan penyelesaiannnya yang harus dilakukan oleh Pengawas Pemilu.

Dalam melakukan mekanisme pengawasan tersebut maka Pengawas Pemilu dapat meminta keterangan dari berbagai pihak yang terkait dengan kasus Pemilu yang dikaji. Hal ini tercantum dalam pasal 122 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 *"Guna menunjang pelaksanaan pengawasan Pemilu, penyelenggara Pemilu dan pihak terkait lainnya harus memberikan kemudahan kepada pengawas Pemilu untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan"*.

Lembaga Pengawas Pemilu ini jika diteliti dari penjelasan diatas maka Panitia Pengawas Pemilu mempunyai fungsi untuk menerima laporan dan mencari temuan (informasi) yang berkaitan dengan pelanggaran Pemilu dan kemudian menindaklanjutinya kepada lembaga yang berwenang yaitu KPU dan Kepolisian RI, tapi ada satu kewenangan yang diberikan langsung kepada Panwas yaitu penyelesaian sengketa.

Pada Pemilu 2004 fungsi pengawasan secara jelas diatur dalam UU No. 12 tahun 2003 dan UU No. 23/2003 yakni mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menangani pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana, serta menyelesaikan sengketa. Dibandingkan dengan Panwaslu 1999, Panwas Pemilu 2004 sebetulnya

cukup efektif dalam menjalankan fungsinya.[25] Memang, kemudian Panwas Pemilu 2004 dicap sebagai lembaga 'tidak bergigi', namun hal itu semata-mata terkait dengan banyaknya kasus pelanggaran administrasi yang tidak diselesaikan oleh KPU/KPUD. Jadi, masalah sesungguhnya bukan pada pengawas pemilu sebagai 'pengumpul' dan 'pengirim' kasus-kasus pelanggaran, tetapi pada penyelenggara dan pelaksana pemilu yang tidak maksimal menuntaskan kasus-kasus pelanggaran yang telah direkomendasikan pengawas pemilu.[26] Mengapa hal ini terjadi? Khusus untuk Pemilu Legislatif 2004, hal ini sebenarnya merupakan dampak dari pengadaan logistik pemilu yang amburadul. Pertama, seperti diketahui, dari 8.013 kasus pelanggaran administrasi pemilu, 62% terjadi pada masa kampanye dan hari tenang, pada saat mana KPU/KPUD dan jajarannya sedang sibuk menyiapkan logistik.[27] Oleh karena itu, mereka cenderung mengabaikan penuntasan kasus pelanggaran administrasi pemilu dan mengedepankan penyediaan logistik pemilu. Konsentrasi KPU/KPUD terhadap masalah logistik itu bisa dimaklumi, karena hal itu berimplikasi langsung pada terlaksana-tidaknya pemungutan suara. Kedua, ini yang lebih penting, adalah tiadanya ketentuan tentang prosedur dan mekanisme penuntasan pelanggaran administrasi, sehingga KPU/KPUD dalam kondisi tidak dipaksa untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi. Ini berbeda dengan penyelesaian pelanggaran pidana, di mana UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 tidak saja mengatur tentang prosedur dan mekanisme penyelesaian pelanggaran pidana tetapi juga memberikan pembatasan waktu penyelesaian. Namun, anggapan bahwa Pengawas Pemilu 2004 'tidak bergigi' tersebut ternyata mendapat respon yang berlebihan dari para pembuat UU No. 22/2007. Apalagi UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 tidak memberikan

---

[25] Didik Supriyanto (ed), "Masalah, Pelanggaran dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004," dalam *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm 101 dan 201.

[26] Tim Peneliti Perludem, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm 65.

[27] *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD: Buku 5*, Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum 2004.

wewenang mengontrol perilaku jajaran KPU/KPUD dan petugas-petugas pemilu di bawahnya, kecuali mereka terlibat dalam pelanggaran-pelanggaran peraturan pemilu. Padahal pada wilayah inilah fungsi pengawasan itu akan efektif karena bersentuhan langsung dengan kinerja anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan di bawahnya.

Oleh karena itu, dalam RUU Penyelenggara Pemilu, DPR mengusulkan agar pengawas pemilu diperkuat sehingga dapat memberikan kontrol yang efektif dalam penyelenggaraan pemilu. Lembaga pengawas pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan). Untuk itu, dalam UU No. 22/2007 Panwas Pemilu ditingkatkan statatusnya menjadi Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Dalam hal ini kedudukan Bawaslu tidak lagi sebagai subordinat KPU, tetapi disejajarkan dengan KPU. Mekanisme rekrutmen dan pengangkatan anggotanya pun dilakukan mirip dengan rekrutmen dan pengangkatan anggota KPU. Selanjutnya UU No. 22/2007 juga memperluas wewenang Bawaslu. Berdasarkan UU No. 12/2003 dan UU No.23/2003, Panwas Pemilu hanya memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa. Dalam UU No. 22/2007 Bawaslu punya satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran udang-undang pemilu dan kode etik.[28]

Seperti halnya dengan tugas dan wewenang KPU/KPUD, UU No.22/2007 berusaha memerinci tugas dan wewenang pengawas pemilu (yang terdiri dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan dan Panwaslu Luar Negeri), sehingga semua pihak yang terlibat dalam praktek penyelenggara pemilu tidak lagi melakukan multitafsir atas pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan. Jika UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 hanya menyebutkan 6 item tugas dan wewenang pengawas pemilu (yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan) dalam satu pasal, maka UU No. 22/2007 merincinya pada setiap tingkatan pengawas pemilu. Tabel

[28] Tim Peneliti Perludem, ibid, hlm 59-64

memperlihatkan perbandingan tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam empat undang-undang pada setiap tingkatan.

Meskipun rincian tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam UU No. 22/2007 hampir empat kali lipat dari yang disebutkan dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, namun sesungguhnya tidak ada perluasan tugas dan wewenang yang berarti. Jika jumlah item tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam undang-undang baru tampak jauh lebih banyak, karena tugas wewenang "mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan pemilu" dalam tiga undang-undang sebelumnya, kini disebutkan juga

TABEL :
PERBANDINGAN RINCIAN TUGAS DAN WEWENANG
PENGAWAS PEMILU DALAM TIGA EMPAT UNDANG-UNDANG

NO	LEMBAGA PENGAWAS PEMILU	UU NO. 22/2007	UU NO. 12/2003	UU NO. 23/2003	UU NO. 32/2004
1	Bawaslu/Panwas Pemilu	21 item	6 item	6 item	(tidak ada)
2	Panwaslu Provinsi	20 item	6 item	6 item	5 item
3	Panwaslu Kab/Kota	22 item	6 item	6 item	5 item
4	Panwaslu Kecamatan	13 item	6 item	6 item	5 item
5	Panwaslu Lapangan	14 item	(tidak ada)	(tidak ada)	(tidak ada)
6	Panwaslu Luar Negeri	15 item	(tidak ada)	(tidak ada)	(tidak ada)

apa-apa saja yang harus diawasi pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, sehingga rumusan lengkapnya (untuk Bawaslu) menjadi, "mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang meliputi:

1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;

2. Penetapan peserta Pemilu;
3. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan wakil Presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
4. Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
5. Pelaksanaan kampanye;
6. Perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
8. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
9. Proses rekapitulasi suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
11. Proses penetapan hasil Pemilu.

Adapun perluasan tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam UU No. 22/2007 meliputi tiga hal, yakni (1) mengawasi pelaksanaan rekomendasi pengenaan sanksi buat anggota KPU/KPUD dan petugas pemilu, (2) mengawasi pelaksanaan sosialisasi, dan (3) melaksanakan tugas lain yang diperintahkan undang-undang.

Tugas dan wewenang, "*mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti*

melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung,". Lalu selanjutnya, pada bagian pemberhentian keanggotaan KPU/KPUD disebutkan bahwa anggota KPU/KPUD, *"yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan,"* bisa diberhentikan. Dalam konteks inilah peran pengawas pemilu sangat penting.

Secara khusus, Bawaslu juga mendapatkan tugas dan wewenang baru, yakni *"mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu."* Tugas dan wewenang ini berarti Bawaslu harus bekerja jauh hari sebelum tahapan pemilu dimulai, selain tetap bekerja mengawasi sosialisasi yang dilakukan setelah tahapan akhir pemilu selesai. Untuk menjaga kemungkinan lain, UU No. 22/2007 juga membuka ruang bagi Bawaslu untuk, *"melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.* Yang menarik, tugas dan wewenang *"mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan,"* tidak dimasukkan sebagai bagian dari pengawasan dalam tahapan, namun dibuat rumusan tersendiri. Ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang menekankan betapa pentingnya tahapan penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursinya, sehingga pengawas pemilu harus memberikan perhatian khusus.

Selain menambah, UU No. 22/2007 juga mengurangi tugas dan wewenang pengawas pemilu. Jika dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2003 salah satu tugas dan wewenang pengawas pemilu adalah menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu atau pilkada, oleh UU No. 22/2007 tugas dan dan wewenang tersebut dihapus. Ini menunjukkan bahwa penyusun undang-undang menyadari, bahwa pemberian tugas dan wewenang tersebut sama sekali tidak fungsional di lapangan. Sebab, sebagaimana ditunjukkan oleh Panwas Pemilu 2004, apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu itu sesungguhnya tidak ada.[29] Yang terjadi adalah pelanggaran administrasi atau pelanggaran pidana yang oleh pihak tertentu dianggap atau diajukan sebagai kasus

[29] IFES, *Laporan Evaluasi tentang Pengawas Pemilu,* Jakarta.2005.hlm 101.

sengketa; atau, mereka yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD,[30] mengajukan permohonan bersengketa dengan KPU/KPUD ke pengawas pemilu. Tindakan terakhir ini dilakukan karena undang-undang pemilu memang tidak memberi kesempatan untuk mengoreksi keputusan KPU/KPUD. Penghapusan tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa ini merupakan pertanda bahwa keputusan KPU/KPUD yang bersifat penetapan, kelak akan bisa dikoreksi lewat mekanisme pengajuan gugatan ke lembaga peradilan, dan pengaturan hal ini akan ditempatkan di undang-undang pemilu legislatif, presiden dan kepala daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pengawas pemilu berkewajiban bersikap tidak dikriminatif, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, serta menyampaikan laporan hasil pengawasan setiap tahapan (Bawaslu kepada Presiden, DPR dan KPU; Panwaslu Provinsi kepada Bawaslu, Panwaslu Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi; Panwaslu Kecamatan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota; Panwaslu Lapangan kepada Panwaslu Kecamatan; dan Panwaslu Luar Negeri kepada Bawaslu). Dan yang tidak boleh dilupakan adalah kewajiban pengawas pemilu di semua tingkatan untuk menyampaikan temuan dan laporan kepada pengawas pemilu di atasnya berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota KPU/KPUD atau petugas pemilu yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilu di wilayah kerjanya masing-masing.

4.2 Susunan Kedudukan Panitia Pengawas Pemilu

Setelah Orde Baru tumbang dan Presiden Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie, pada 1 Februari 1999 disahkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999). Undang-undang ini mereformasi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU). Badan ini mengalami perubahan struktural jika dilihat dari posisi, peran, dan fungsi. Jika LPU merupakan mesin politik untuk memenangkan Golkar dalam pemilu-pemilu Orde Baru, kini KPU diposisikan sebagai penyelenggara pemilu yang sebenarnya, yaitu mewujudkan *free and fair election* atau pemilu yang jujur

[30] Tim Peneliti Perludem, ibid, hlm 44

dan adil. Oleh karena itu, KPU harus melayani pemilih menggunakan haknya dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua peserta pemilu. KPU tidak bisa lagi digunakan sebagai mesin politik untuk tujuan kelompok tertentu.[31]

Meskipun pembentukan Panwaslak Pemilu pada zaman Orde Baru ditujukan untuk mendukung mesin pemenangan Golkar yang bernama LPU –dan kemudian LPU sendiri sudah direformasi menjadi KPU—, namun keberadaan lembaga pengawas pemilu tetap dipertahankan pada Pemilu 1999. Salah satu alasan mempertahankan lembaga ini karena pengawas pemilu memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam menjaga pemilu agar berlangsung sesuai dengan prinsip pemilu yang luber dan jurdil. Apalagi KPU yang dikuasai oleh perwakilan partai-partai politik dan pemerintah dikhawatirkan tidak bisa menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang independen apabila tidak diawasi secara ketat. Oleh karena itu, dengan struktur, fungsi, dan mekanisme kerja yang baru, pengawas pemilu tetap diaktifkan untuk Pemilu 1999. Namanya pun diubah dari Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

UU No. 3/1999 mengatur bahwa Panwaslu dibentuk di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Sedangkan hubungan antara Panwaslu di berbagai tingkatan itu bersifat koordinatif dan informatif, bukan hierarkis dan subordinatif. Undang-undang juga mengatur bahwa anggota Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat. Sedangkan anggota Panwaslu Kecamatan terdiri atas unsur perguruan tinggi dan masyarakat. Selanjutnya disebutkan, susunan Panwaslu ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung (MA) untuk tingkat pusat, Ketua Pengadilan Tinggi (PT) untuk tingkat provinsi, dan Ketua Pengadilan Negeri (PN) untuk tingkat kabupaten/kota dan kecamatan.

Susunan kedudukan Panitia Pengawas Pemilu telah diatur dalam UU No.12/2003 pasal 120 ayat (2) yang berbunyi, "*Panitia Pengawas Pemilu dibentuk oleh KPU*". Selain itu dalam pasal 121 ayat (1) juga disebutkan bahwa "*Panitia Pengawas Pemilu bertanggung jawab kepada KPU*".

---

[31] Andi Alifian Malarangeng, 'Komisi Pemilihan Umum' dalam *Kajian Pemilu 1999*, Jakarta: Puskap, Depdagri, dan Biro Humas KPU, 1999.

UU No. 12/2003 menegaskan, *untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.* Adapun mekanisme pembentukannya: Panwas Pemilu dibentuk oleh KPU; Panwas Pemilu Provinsi dibentuk oleh Panwas Pemilu; Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Provinsi; dan Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota. Selanjutnya disebutkan Panwas Pemilu bertanggung jawab kepada KPU; sedang Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan bertanggung jawab kepada Panwas Pemilu yang membentuknya.

Susunan organisasi Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, serta para anggota. Selanjutnya UU No.12/2003 mengatur: anggota Panwas Pemilu sebanyak-banyaknya 9 orang; Panwas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 orang; Panwas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 orang; dan Panwas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 orang. Para anggota Panitia Pengawas itu berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Panitia Pengawas dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir selambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai.

Sedangkan untuk pemilu 2009 kedudukan lembaga pengawas diatur dalam UU nomor 22 tahun 2007 pasal 72, yang berisi :

(1) Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara.

(2) Panwaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi.

(3) Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

(4) Panwaslu Kecamatan berkedudukan di ibu kota kecamatan.

(5) Pengawas Pemilu Lapangan berkedudukan di desa/kelurahan.

(6) Pengawas Pemilu Luar Negeri berkedudukan dikantor perwakilan Republik Indonesia.

Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan terdiri dari ketua merangkap anggota dan para anggota. Ketua bertanggungjawab atas seluruh kegiatan organisasi keluar, sementara para anggota memiliki tanggung jawab atas kegiatan-kegiatan tertentu yang ditentukan dalam rapat pleno. Jumlah anggota Bawaslu 5 orang, Panwaslu Provinsi 3 orang, Panwaslu Kabupaten/Kota 3 orang, dan Panwaslu Kecamatan 3 orang. Jika dibandingkan dengan pengawas pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, maka terdapat pengurangan anggota Banwaslu yang sebelumnya 7 orang, serta Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota yang masing-masing sebelumnya berjumlah 5 orang. Namun sebagai kompensasinya, disetiap desa/kelurahan kini terdapat seorang Pengawas Pemilu Lapangan, dan di setiap kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri terdapat seorang Pengawas Pemilu Luar Negeri. Menurut Pasal 73 UU No. 22/2007, *"keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik."* Meski tidak secara eksplisit disebutkan dalam undang-undang, bahwa keanggotaan Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota semestinya juga berasal dari kalangan profesional. Tetapi untuk anggota Panwaslu Kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri, syarat tidak menjadi anggota partai politik justru yang paling menentukan. Sayangnya, UU No. 22/2007 tidak secara jelas mendefinisikan apa yang disebut dengan "kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan." Apakah itu berarti wartawan yang sering menulis berita tentang kasus-kasus pelanggaran hukum, atau akademisi yang selalu mengkritisi kehidupan sosial, atau advokat yang terlibat langsung dalam penegakan hukum, atau akuntan yang juga selalu melakukan deteksi adanya pelanggaran keuangan? Lalu, siapa kelak yang bisa memastikan bahwa suatu profesi layak disebut punya kemampuan melakukan pengawasan? Inilah perbedaan pokok UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, dengan UU No. 22/2007. Ketiga undang-undang sebelumnya secara definitif menyebutkan bawa unsur pengawas pemilu itu terdiri dari perguruan tinggi, pers, tokoh masyarakat, kepolisian dan kejaksaan, sehingga memudahkan pada saat melakukan rekrutmen anggota pengawas pemilu.

Perbedaan kedua adalah tidak dilibatkannya unsur kepolisian dan kejaksaan dalam keanggotan pengawas pemilu. Ini jelas merupakan langkah mundur. Sebab, keterlibatan polisi dan jaksa ternyata cukup efektif dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu, khususnya pelanggaran pidana pemilu. Masuknya unsur kepolisian dan kejaksaan dalam pengawas pemilu pada Pemilu 2004, sebetulnya merupakan buah evaluasi atas mandulnya pengawasan pemilu pada Pemilu 1999. Hasilnya memang sangat signifikan. Sebagai gambaran, pada Pemilu 1999 hanya terdapat 4 vonis dari 4.290 kasus pelanggaran,[32] dalam Pemilu Legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis.[33] UU No. 22/2007 tidak mencantumkan unsur kepolisian dan kejaksaan dari lembaga pengawas pemilu. Hal ini justru melemahkan posisi dan fungsi pengawas pemilu yang sebelumnya justru ada di dalam UU nomor 12 tahun 2003.

Secara umum, persyaratan menjadi pengawas pemilu sama dengan persyaratan untuk menjadi anggota KPU/KPUD, mulai dari persyaratan umur, pendidikan, kesehatan, domisili, dan integritas, sampai dengan tidak berpolitik, tidak pernah dipidana, tidak menduduki jabatan tertentu, bersedia bekerja sepenuh waktu, hingga bersedia tidak mundur selama masa kerja. Hanya syarat kemampuan yang sedikit berbeda. Jika untuk menjadi KPU/KPUD ada syarat, *"memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara pemilu,"* maka untuk menjadi pengawas pemilu terdapat syarat, *"memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang yang berkaitan dengan pengawasan."* Para pembuat UU No. 22/2007 benar-benar ingin agar pengawas pemilu menjadi lembaga yang kuat dan efektif mengontrol kerja KPU/KPUD. Lembaga ini hendak dibikin independen; bukan lagi sebagai lembaga subordinasi dari LPU seperti terjadi zaman Orde Baru, atau lembaga yang diabaikan oleh KPU seperti terjadi pada Pemilu 1999, atau lembaga yang masih dalam bayang-bayang KPU seperti terjadi pada Pemilu 2004. Untuk itu, anggota Bawaslu diangkat lewat Keputusan Presiden (Keppres) sebagaimana pengangkatan anggota KPU. Pola rekrutmennya juga melibatkan DPR, sebagaimana rekrutmen anggota KPU.

---

[32] Lihat, Didik Supriyanto (ed), *Masalah, Pelanggaran dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm 80

[33] ibid.

Memang UU No. 22/2007 masih memanfaatkan KPU/KPUD dalam rangka merekrut anggota Bawaslu/Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota. Namun sifat keterlibatan KPU/KPUD hanyalah sebagai perantara saja, sehingga siapapun yang terpilih menjadi anggota Bawaslu atau Panwaslu tidak perlu merasa 'berhutang budi' kepada KPU/KPUD. Guna merekrut anggota Bawaslu, undang-undang memerintahkan KPU untuk membentuk Tim Seleksi Anggota Bawaslu. Tim Seleksi ini beranggotakan 5 orang, berasal dari unsur akademisi, profesional dan masyarakat yang punya integritas yang tidak menjadi anggota partai politik. Tim Seleksi bekerja secara transparan, mulai dari mengumumkan adanya rekrutmen anggota Bawaslu, meneliti administrasi persyaratan, melakukan ujian tertulis dan mengadakan wawancara. Tim Seleksi akan memilih 15 nama dengan memperhatikan keterwakilan 30% perempuan, dan mengajukan nama-nama tersebut kepada KPU. Tidak perlu melakukan seleksi lagi, KPU segera mengirimkan ke-15 nama tersebut ke DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). DPR menetapkan 5 nama terpilih untuk diajukan ke Presiden. Dalam rangka memudahkan Bawaslu mengangkat anggota Panwaslu Provinsi, UU No. 22/2007 meminta KPU Provinsi melakukan seleksi awal. Untuk kepentingan pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu gubernur, KPU Provinsi mengusulkan 6 nama kepada Bawaslu, lalu Bawaslu memilih 3 nama untuk ditetapkan sebagai anggota Panwaslu Provinsi; selanjutnya KPU Kabupaten/ Kota diminta mengusulkan 6 nama kepada Panwaslu Provinsi, lalu Panwaslu Provinsi memilih 3 nama untuk ditetapkan sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk kepentingan pemilu bupati/walikota, KPU Kabupaten/Kota langsung mengajukan 6 nama kepada Bawaslu, selanjutnya Bawaslu memilih 3 nama untuk ditetapkan sebagai Panwaslu Kabupaten/Kota. Anehnya, meskipun Panwaslu Kabupaten/Kota sudah terbentuk, lembaga ini tidak bisa langsung merekrut anggota Panwaslu Kecamatan. Pasal 95 UU No. 22/2007 meminta KPU Kabupaten/Kota untuk mengajukan 6 nama calon anggota Panwaslu Kecamatan, yang akan dipilih separuhnya oleh Panwaslu Kabupaten/Kota. Tak jelas, mengapa mekanisme dibikin berliku, padahal Panwaslu Kabupaten/Kota sudah ada dan tentu memiliki kemampuan untuk melakukan seleksi sendiri.

Anggota Bawaslu diangkat oleh Presiden dan dilantik oleh Mahkamah Agung. Anggota Panwaslu Provinsi diangkat dan dilantik Bawaslu; anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diangkat dan dilantik Panwaslu Provinsi; dan anggota Panwaslu Kecamatan diangkat dan dilantik Panwaslu Kabupaten/Kota. Selanjutnya Panwaslu Kecamatan mengangkat Pengawas Pemilu Lapangan dan Banwaslu mengangkat Pengawas Pemilu Luar Negeri. Meskipun Bawaslu bersifat permanen dan Panwaslu bersifat adhoc, namun tidak ada jaminan bagi anggota Panwaslu dan Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri untuk bisa mengakhiri masa kerjanya sampai tuntas. Sebab, pada masa kerja mereka bisa saja diberhentikan. Adapun sebab-sebab mereka diberhentikan adalah seperti ditentukan oleh Pasal 99 ayat (2).

Pemberhentian pengawas pemilu dilakukan oleh lembaga yang mengangkatnya, dan penggantinya adalah mereka yang sebelumnya masuk peringkat berikutnya dari hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPR, Bawaslu dan Panwaslu.

4.3 Struktur Organisasi dan Jaringan Kerja

Pada tingkat nasional lembaga pengawas pemilu bersifat permanen, namun pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa, pengawas pemilu bersifat adhoc. Keberadaan lembaga pengawas pemilu sendiri tergantung kepada jenis pemilunya. Untuk pemilu yang bersifat nasional, yakni pemilu legislatif dan pemilu presiden, maka pengawas pemilu bersifat nasional; sementara untuk pilkada yang bersifat lokal, maka pengawas pilkada hanya berada di daerah yang menyelenggarakan pilkada saja. Untuk pemilu nasional, Bawaslu membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi (Panwaslu Provinsi) dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Lalu secara berjenjang Panwaslu Provinsi membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (Panwaslu Kabupaten/Kota), Panwaslu Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan (Panwaslu Kecamatan), dan Panwaslu Kecamatan menunjuk Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa/kelurahan. Setelah pemilu nasional selesai, pengawas pemilu di daerah tersebut dibubarkan. Selanjutnya apabila akan digelar pemilu gubernur (pilkada gubernur), Bawaslu akan membentuk kembali

Panwaslu Provinsi yang selanjutnya akan membentuk pengawas pemilu di bawahnya. Sedangkan apabila akan digelar pemilu bupati/walikota (pilkada bupati walikota), Bawaslu akan membentuk Panwaslu Kabupaten/Kota yang selanjutnya akan membentuk pengawas pemilu di bawahnya. Dengan mekanisme pembentukan seperti itu, maka hubungan antar organisasi pengawas tersebut bersifat hirarkis. Artinya, organisasi pengawas di tingkat bawah dibentuk oleh dan bertangungjawab kepada organisasi pengawas di atasnya. Hubungan yang hirarkis ini akan mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pengawasan dari atas ke bawah. Lagi pula karena peraturan pemilu itu bersifat nasional, maka organisasi pengawasan yang bersifat hirarkis akan lebih efektif. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004 dan Pilkada yang dimulai dari tahun 2005, keberadaaan pengawas pemilu yang hanya sampai pada tingkat kecamatan ternyata tidak cukup maksimal dalam menjalankan fungsi-fungsi pengawasan, khususnya pengawasan pada saat pemungutan dan penghitungan suara. Pemungutan dan penghitungan suara pada hari H di Tempat Pemungutan Suara (TPS) sebetulnya tidak ada masalah, karena banyak warga masyarakat ikut menyaksikan jalannya pemungutan dan penghitungan suara. Dapat dilihat juga pada pemberitaan media massa yang ramai saat itu. Tetapi ketika hasil penghitungan suara itu direkap di Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan lalu bergerak ke Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), maka terjadi banyak kasus pengubahan hasil penghitungan suara, sebagai akibat tidak banyak pihak yang aktif mengawasi. Oleh karena itu, dibutuhkan petugas-petugas pengawas yang bergerak di tingkat bawah. Itulah yang menjadi latar belakang dibentuk Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa/ kelurahan. Namun kalau dipelajari lebih jauh, pembentukan Pengawas Pemilu Lapangan sebetulnya tidak banyak gunanya. Sebab, UU No.22/2007 telah menghapus tugas dan wewenang PPS untuk menghitung dan merekap suara dari TPS-TPS, sehingga hasil penghitungan suara dari TPS langsung bergerak ke PPK. Karena pemungutan dan penghitungan suara di TPS selama ini berlangsung baik dan tidak diwarnai banyak pelanggaran dan kecurangan, serta tidak ada lagi penghitungan suara di PPS, jadi pembentukan Pengawas Pemilu Lapangan merupakan pemborosan dana negara, mengingat jumlah desa/kelurahan di Indonesia sangatlah banyak. Pertanyaan yang sama sebetulnya juga berlaku bagi pembentukan Pengawas

Pemilu Luar Negeri, mengingat jumlah pemilih yang di luar negeri tidak signifikan. Jelas, tenaga dan dana yang diperlukan untuk membentuk dan melatih Pengawas Pemilu Luar Negeri tidak sebanding dengan jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya di sana.

4.4 Proyeksi Kinerja Bawaslu pada Pemilu tahun 2009

4.4.1 Kelebihan dan Kekurangan Lembaga Pengawas Pemilu Menurut UU Nomor 22 Tahun 2007

Pada pemilu yang akan datang pada tahun 2009 ada suatu lembaga pengawas yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu, dan lembaga itu yang tadinya bersifat adhoc seperti yang dituliskan pada undang-undang nomor 12 tahun 2003 pasal 126, telah diubah oleh undang-undang nomor 22 tahun 2007 pasal 70 ayat (2). Pada UU nomor 22 tahun 2007 ini, unsur kelembagaan pengawas telah pada jalur yang benar sesuai keinginan DPR untuk memperkuat Lembaga Pengawas Pemilu karena bersifat tetap (dikarenakan wilayah kerja yang sangat luas tidak mungkin dilakukan secara singkat),dan berbentuk badan yaitu badan pengawas pemilu [pasal 1 ayat (15)].

Kedudukan panitia pengawas pemilu dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2003, adalah berada dibawah KPU hal ini dapat dilihat dari pasal 120 ayat (2) yang menyatakan bahwa panitia pengawas pemilu dibentuk oleh KPU. Lalu lebih lanjut dijelaskan bahwa panitia pengawas pemilu bertanggung jawab terhadap KPU, hal ini diatur pada pasal 121 ayat (1). Oleh karena itu maka dalam hirarki kelembagaan panitia pengawas berada dibawah KPU sebagai lembaga pembentuknya. Karena tidaklah mungkin suatu lembaga yang dibentuk oleh suatu lembaga lainnya berkedudukan lebih tinggi dari lembaga yang membentuknya itu. Hal ini juga dapat dilihat bahwa kewenangan dari KPU di berikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen (sebagai Konstitusi) pada BAB VIIB tentang pemilihan umum pasal 22E ayat (5), sedangkan kewenangan panitia pengawas pemilu diberikan hanya oleh suatu undang-undang (Nomor 12 tahun 2003). Dalam hal ini bawaslu tidak lagi menjadi subordinat atau menjadi bawahan dari KPU karena dalam undang-undang Nomor 22 tahun 2007 dalam pasal 90 menjelaskan bahwa anggota Bawaslu diangkat oleh DPR dan disahkan oleh

Presiden dengan keputusan Presiden dapat dilihat dari pasal 91. Dalam pembentukkan anggota Bawaslu KPU disini hanya sebagai pembentuk tim seleksi yang nantinya akan menyeleksi para calon anggota Bawaslu. Yang setelah itu, hasil kerja tim seleksi diserahkan kepada DPR untuk memilih para anggota Bawaslu dapat dilihat pada pasal 89. Pasal 105 menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilu fungsi pengawasan oleh Bawaslu memberikan laporan pengawasan kepada Presiden dan DPR. Jadi dapat disimpulkan dari sini bahwa bawaslu bertanggungjawab kepada Presiden dan DPR selaku pembentuknya (Bawaslu). Dan juga bawaslu sekarang telah memiliki secretariat sendiri yang bersifat tetap untuk mengatur anggarannya. Dalam hal ini efektivitas pengawasan berjalan lebih baik karena dilihat dari sudut independensi lebih terjaga, sebab dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2003, KPU selaku pembentuk panitia pengawas pemilu, panitia pengawas pemilu bertanggung jawab kepada KPU. Hal ini sangat lah aneh karena pada undang-undang itu menunjukkan panitia pengawas pemilu harus mengawasi kinerja KPU yang juga selaku lembaga penyelenggara pemilu, dan lalu harus menyerahkan hasil pengawas itu kepada KPU juga. Hal ini sudah di koreksi oleh Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 dengan memberikan laporan pengawasan oleh Bawaslu kepada DPR dan Presiden, jadi KPU tidak lagi menerima hasil pengawasan atas dirinya selaku lembaga penyelenggara pemilu.

Selanjutnya UU No. 22/2007 juga memperluas wewenang Bawaslu. Berdasarkan UU No. 12/2003 dan UU No.23/2003, Panwas Pemilu hanya memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa. Dalam UU No. 22/2007 Bawaslu punya satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran undang-undang pemilu dan kode etik. Tugas dan wewenang, "*mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan*

terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung,". Lalu, pada bagian pemberhentian keanggotaan KPU/KPUD disebutkan bahwa anggota KPU/KPUD, *"yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan,"* bisa diberhentikan. Dalam konteks inilah peran pengawas pemilu sangat penting.

Selain menambah, UU No. 22/2007 juga mengurangi tugas dan wewenang pengawas pemilu. Jika dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2003 salah satu tugas dan wewenang pengawas pemilu adalah menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu atau pilkada, oleh UU No. 22/2007 tugas dan dan wewenang tersebut dihapus. Ini menunjukkan bahwa penyusun undang-undang menyadari, bahwa pemberian tugas dan wewenang tersebut sama sekali tidak fungsional di lapangan. Sebab, sebagaimana ditunjukkan oleh Panwas Pemilu 2004, apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu itu sesungguhnya tidak ada.

Hubungan antar organisasi pengawas tersebut bersifat hirarkis. Artinya, organisasi pengawas di tingkat bawah dibentuk oleh dan bertangungjawab kepada organisasi pengawas di atasnya. Hubungan yang hirarkis ini akan mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pengawasan dari atas ke bawah. Lagi pula karena peraturan pemilu itu bersifat nasional, maka organisasi pengawasan yang bersifat hirarkis akan lebih efektif. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004 dan Pilkada yang dimulai dari tahun 2005, keberadaaan pengawas pemilu yang hanya sampai pada tingkat kecamatan ternyata tidak cukup maksimal dalam menjalankan fungsi-fungsi pengawasan, khususnya pengawasan pada saat pemungutan dan penghitungan suara. Pemungutan dan penghitungan suara pada hari H di TPS sebetulnya tidak ada masalah, karena banyak warga masyarakat ikut menyaksikan jalannya pemungutan dan penghitungan suara. Dapat dilihat dari pemberitaan yang ramai di media massa pada waktu itu. Tetapi ketika hasil penghitungan suara itu direkap di PPS dan lalu bergerak ke PPK, maka terjadi banyak kasus pengubahan hasil penghitungan suara, sebagai akibat tidak banyak pihak yang aktif mengawasi. Oleh karena itu, dibutuhkan petugas-petugas pengawas yang bergerak di tingkat bawah. Itulah yang menjadi latar belakang dibentuk Pengawas

Pemilu Lapangan di setiap desa/ kelurahan Namun kalau dipelajari lebih jauh, pembentukan Pengawas Pemilu Lapangan sebetulnya tidak banyak gunanya. Sebab, UU No.22/2007 telah menghapus tugas dan wewenang PPS untuk menghitung dan merekap suara dari TPS-TPS, sehingga hasil penghitungan suara dari TPS langsung bergerak ke PPK Sedangkan untuk pengawas pemilu lapangan sebenarnya adalah langkah yang sia-sia yang diatur dalam UU nomor 22 tahun 2007, karena berdasarkan pasal 49 butir c bahwa sekarang KPPS yang bertugas untuk menghitung kertas suara dan PPS tidak berwenang untuk melakukan itu dan langsung diteruskan ke PPK dan penghitungan suara di TPS tidak lah masalah karena banyak nya pihak yang mengawasi. Pengawas pemilu lapangan sebenarnya adalah pemborosan kas negara jika dilihat dari kegunaan dan jumlah anggota yang begitu banyak, mengingat daerah pemilihan yang begitu banyak di Indonesia. Hal ini juga berlaku untuk pengawas pemilu luar negeri mengingat jumlah pemilih di luar negeri tidaklah signifikan.

UU No. 22/2007 tidak secara jelas mendefinisikan apa yang disebut dengan "kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan." Inilah perbedaan pokok UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, dengan UU No. 22/2007. Ketiga undang-undang sebelumnya secara definitif menyebutkan bawa unsur pengawas pemilu itu terdiri dari perguruan tinggi, pers, tokoh masyarakat, kepolisian dan kejaksaan, sehingga memudahkan pada saat melakukan rekrutmen anggota pengawas pemilu. UU No. 22/2007 tidak mencantumkan unsur kepolisian dan kejaksaan dari lembaga pengawas pemilu. Hal ini justru memperlemah posisi dan fungsi pengawas pemilu.

Soal administrasi dan keuangannya, pengawas pemilu 2004 karena bersifat Adhoc saat itu harus mencantol ke lembaga yang bersifat tetap dan memiliki kompetensi, dalam hal ini KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu. Tujuan pencantolan itu adalah agar penggunaan dana dan fasilitas negara mudah dipertanggung-jawabkan kepada publik. Pada titik inilah hubungan antara pengawas pemilu dengan KPU/KPUD sempat menimbulkan ketegangan karena, di satu pihak KPU/KPUD merasa terbebani, di lain pihak pengawas pemilu merasa tergantung kepada pihak lain. Namun, masalah itu kini tidak terulang kembali ketika UU No. 22/2007 menetapkan Bawaslu sebagai lembaga permanen

bersama sekretariatnya. Mengenai pendanaan, Sekretariat Bawaslu dibiayai oleh APBN. Untuk kepentingan pemilu legislatif dan pemilu presiden, biaya operasional Panwaslu dibebankan keada APBN, sedangkan untuk kepentingan pemilu kepala daerah, biaya operasional dibebankan kepada APBD.

4.4.2 Proyeksi Pelaksanaan Pemilu 2009 oleh Lembaga Pengawas Pemilu

Dalam Proses pengawasan Pemilu kendala yang dihadapi sangatlah beragam hal ini dapat kita lihat dari berbagai pemberitaan di media cetak maupun media elektronik pada saat ini. Dari semua pembahasan kelebihan dan kekurangan Lembaga Pengawas Pemilu, maka dapat diproyeksikan kinerja lembaga pengawas pemilu pada pemilu 2009 dalam menghadapi kendala-kendala yang mungkin akan dihadapi, yaitu :

a. Permasalahan dana

Jelas permasalahan ini adalah permasalahan yang sering timbul dari suatu lembaga. Secara administrasi negara, lembaga *ad-hoc* seperti pengawas pemilu pada Pemilu 2004, tidak dimungkinkan untuk memiliki suatu administrasi dan keuangan tersendiri, sebab tugasnya dibatasi waktu. Oleh karena itu, Panwas Pemilu anggaran dananya dimasukkan ke dalam APBN dan diambil dari KPU, sedangkan untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota selain dari Pusat juga dibantu dari Pemerintah Daerah setempat. Pada titik inilah hubungan antara pengawas pemilu dengan KPU/KPUD sempat menimbulkan ketegangan karena, di satu pihak KPU/KPUD merasa terbebani, di lain pihak pengawas pemilu merasa tergantung kepada pihak lain. Sedangkan pada pemilu 2009 nanti lembaga pengawas pemilu tidak akan mengalami masalah yang sama lagi sehingga dalam hal ini lembaga pengawas pemilu, dalam hal ini Bawaslu, dapat melaksanakan tugasnya dengan baik tanpa kendala. Karena menurut UU nomor 22 tahun 2007, bawaslu sekarang bersifat tetap dan memiliki sekretariat yang juga bersifat tetap. Begitu pula panitia pengawas pemilu provinsi sampai dengan kecamatan memiliki sekretariat yang bertugas mengurusi pendanaan lembaga pengawas pemilu itu.

b. Permasalahan Penegakan Hukum.

Dalam hal ini, kinerja bawaslu justru mengalami kemunduran dan melemahkan posisi dan fungsinya karena pada UU nomor 22 tahun 2007 tidak mencantumkan unsur kepolisian dan kejaksaan. Walaupun tidak ada pasal-pasal yang mengatur masalah penegakan hukum dalam UU ini tetapi hal ini diatur pada UU nomor 10 tahun 2008 tentang pemilu legislatif, hanya saja dalam UU ini tidak mengatur masalah sengketa pemilu. Dan juga dalam UU nomor 22 tahun 2007 dan UU nomor 10 tahun 2008 tidak mengatur masalah sengketa pemilu sama sekali, yang dimana hal ini sudah dalam langkah yang benar karena berdasarkan pengalaman pemilu 2009 bahwa putusan hasil sengketa yang dibuat oleh panitia pengawas pemilu mengenai sengketa yang berkenaan dengan penetapan KPU selalu diabaikan oleh penyelenggara pemilu.[34] Sehingga nantinya dalam masalah sengketa apabila masih diatur oleh UU nomor 22 tahun 2007 hanya menambah banyak pekerjaan dan akan menjadi sia-sia karena putusan bawaslu nantinya juga tidak akan dilaksanakan, hanyalah putusan KPU yang akan dijalankan oleh penyelenggara pemilu. Masalah ini dapat diselesaikan dengan mekanisme pengkoreksian keputusan KPU yang bersifat penetapan ke lembaga peradilan yang diatur dalam Undang-Undang. Sedangkan pada UU nomor 12 tahun 2003 justru kinerja panitia pengawas pemilu lebih baik, dapat dilihat dari vonis kasus-kasus pelanggaran yang meningkat signifikan dibandingkan pada pemilu 1999 yang tidak mengatur tentang penegakan hukum dan tidak mencantumkan unsur kepolisian dan kejaksaan. Tapi dalam hal ini kinerja bawaslu tidak akan sama seperti kinerja Panwaslak Pemilu pada pemilu tahun 1999 dan panwaslu pada pemilu 2004 karena Pengawas pemilu yang diatur dalam UU nomor 22 tahun 2007 dapat memberhentikan anggota KPU/KPUD yang melanggar aturan perundang-undangan. Justru nantinya disinilah kekuatan lembaga pengawas pemilu meningkat jika dibandingkan dengan UU pemilu sebelumnya.

c. Permasalahan Independensi.

Seperti yang kita ketahui pada pemilu 2004 panitia pengawas pemilu dibentuk dan bertanggung jawab kepada KPU dan juga bertugas mengawasi salah satunya kinerja dari KPU selaku penyelenggara pemilu ditambah mengenai secretariat anggaran masih bergantung masih KPU jadi tidak bisa mengurusi

[34] Lihat, Didik Supriyanto (ed), *Masalah, Pelanggaran dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm 169

anggaran sendiri, hal ini diatur dalam UU nomor 12 tahun 2003 dan SK KPU nomor 88 tahun 2003. Jadi dapat dilihat independensi dari pengawas pemilu 2004 sangatlah lemah karena sangat bergantung terhadap KPU dalam melaksanakan fungsi lembaganya. Sedangkan pada UU nomor 22 tahun 2007 hal ini tidak terjadi lagi karena sekarang bawaslu bertanggung jawab kepada DPR dan Presiden dan memuliki secretariat sendiri yang dapat mengurusi anggarannya sendiri. Dalam hal ini, independensi bawaslu dapat berdiri tegak dengan baik tanpa kendala yang berarti.

d. Karakteristik dan kondisi geografis masyarakat Indonesia.

Dalam mengawasi Pemilu perlu juga dilihat karakterisktik dari masyarakat Indonesia, karena setiap daerah masyarakatnya berbeda, sehingga ada masyarakat yang lebih berani menyampaikan laporan dan ada masyarakat yang mungkin segan untuk menyampaikan laporan. Hal ini perlu disikapi dengan cara melakukan kampanye informasi kepada masyarakat mengenai pengawasan pemilu serta program-program sosialisasi pada masyarakat lainnya.[35] Hal ini bertujuan agar masyarakat tidak segan menyampaikan laporannya karena mengerti tentang prosedur pengajuan atau pelaporan pelanggaran serta mengetahui kewenangan atau juridiksi pengawas pemilu. Dalam hal ini UU nomor 22 tahun 2007 sedikit lebih baik dibanding dengan UU nomor 12 tahun 2003 karena UU no 22/2007 ini mengatur mengenai secretariat bawaslu yang kini bersifat tetap dan tidak bergantung kepada KPU sehingga memiliki anggaran sendiri dalam menyelenggarakan sosialisasi dan kampanye informasi kepada masyarakat mengenai pengawasan pemilu. Dan juga pada UU 22/2007 juga mengatur mengenai panitia pengawas pemilu lapangan yang wilayah kerjanya berada ditingkat desa dan kelurahan.Kondisi geografis Indonesia sangat unik, ada pegunungan, lembah, pertanian, dll. Sehingga faktor ini sangat juga bergantung dari ketersediaan sumber daya manusia yang cukup untuk bisa melakukan Pengawasan Pemilu sampai ke pelosok daerah. Dalam hal ini, UU nomor 22 tahun 2007 mengatur mengenai panitia pengawas lapangan yang dimana wilayah kerjanya ada di tingkat kelurahan/desa, namun dalam UU ini juga menghilangkan fungsi PPS untuk melaksanakan penghitungan kertas suara pemilu dan

[35] IFES, Op.Cit. hlm 63

penghitungan suara di TPS tidak lah menjadi masalah mengingat banyak nya orang yang mengawasi. Dalam hal ini, sebenarnya kinerja dari pengawas pemilu tidak terlalu dibutuhkan sehingga adanya panitia pengawas pemilu lapangan sebenarnya sia-sia dan merupakan pemborosan keuangan Negara. Lalu masalah hierarkis antara badan pengawas pemilu dengan panitia pengawas mulai dari provinsi sampai panitia pengawas sudah diatur dengan baik sehingga nantinya masalah pertanggungjawaban antar lembaga pengawas itu akan berjalan dengan baik pada pemilu 2009 nanti. Yang mana hal yang sama sebenarnya juga diatur dalam UU nomor 12 tahun 2003, sehingga nantinya (pemilu 2009) akan dapat dilihat panwas provinsi sampai daerah panwas kecamatan kinerjanya akan sama dengan panwas berdasarkan Pada pemilu 2004 dan yang diatur dalam UU nomor 12 tahun 2003 itu.