

# Menyoal Peran Panitia Pengawas Pemilu Dalam Pilkada

Oleh: Zainuddin

## Abstract

*Election of Regional leader and Deputy Of Area directly has given new nuance of Indonesia politics as presentation of return of democracy at local public. Quality and democratic process of Pilkada Implementation hardly determined by readiness of local government and election organizer.*

*Panwaslu as the one and only supervisor of the election that entrusted by local government Law and the Law of the election implementation that observe all step of Pilkada implementation must be independently in their job and authorities*

**Kata Kunci :** Peran. Panwaslu. Pemilu. dan Pilkada. Otonomi Daerah.

## Pendahuluan

Perhelatan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009 telah usai dilaksanakan walaupun menyisakan berbagai macam persoalan dan akan menjadi agenda penting pemerintah, penyelenggara Pemilu, maupun pihak-pihak yang terkait dengan Pemilu untuk melakukan perbaikan. Setelah usainya ritual politik lima tahunan tersebut yang telah memilih anggota DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden, maka titik perhatian dialihkan ke daerah-daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah

terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/ wakil bupati dan walikota/wakil walikota) dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Artinya, proses pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang selama ini dilakukan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah mengalami perubahan, karena yang bakal menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan sendiri oleh rakyat di daerahnya.

Adapun alasan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung menurut Rozali Abdullah (2007 : 53-55) adalah upaya mensinkronkan

pemilihan presiden, mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, memberikan legitimasi yang sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD, kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD, dan mencegah terjadinya politik uang.

Pada dasarnya Pilkada secara langsung, menurut Joko Prihatmoko (2005 : 131-132) memiliki kelebihan yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat, kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi pada partai-partai politik atau faksi-faksi politik yang mencalonkan, Pilkada langsung lebih akuntabel, check and balances antara legislatif dengan eksekutif lebih seimbang, dan kriteria kepala daerah dan wakil kepala daerah dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya

Selanjutnya di sisi lain Pilkada secara langsung memberikan kelemahan-kelemahan yaitu adanya dana yang dibutuhkan besar, membuka kemungkinan konflik elite dan massa, dan aktifitas rakyat terganggu (Prihatmoko, 2007 : 130). Di samping itu pula kondisi lingkungan belum sepenuhnya mendukung seperti kondisi ketimpangan kelembagaan bahwa struktur politik lokal belum benar-benar berpisah dari politik nasional, kondisi dominasi untuk masuk ke bursa pencalonan hanya melalui mekanisme partai, kondisi kapasitas pemilih yang berkaitan dengan pengetahuan dan pengalaman, dan kapasitas derajat rasionalitas dalam memilih dan kesediaan untuk menerima apapun

hasil akhirnya (Koiruddin, 2003 : 19-20).

Berbagai kasus Pilkada yang melahirkan konflik patut menjadi catatan, baik Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Pilkada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Kasus Pilkada Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Jawa Timur, dan beberapa kabupaten di Indonesia menjadi pengalaman buruk mengenai pelaksanaan Pilkada. Oleh karena itu diperlukan kesiapan yang matang dalam menyongsong Pilkada pasca Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden agar konflik-konflik tersebut tidak terulang kembali yang dapat mengoyak keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Hakikat Pengawasan Pilkada**

Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah "control" sebagaimana dikutip oleh Muchsan (1992 : 37) artinya: "*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*" atau pengawasan menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.

Selanjutnya, Muchsan (1992 : 37) mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah

kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sedangkan Bagir Manan (2001 : 20) memandang “kontrol” sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan arahan (*directive*). Menurut Paulus Effendi Lotulung, (1993 : xvi-xvii) bahwa pengawasan (*control*) adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Dalam konteks Pilkada, mengawasi Pilkada menurut (Samsul Wahidin, 2008 : 14) dapat dimaknai secara struktural dan secara fungsional. Secara struktural biasanya pengawas mempunyai kedudukan lebih tinggi dari yang diawasi. Dengan kedudukan yang lebih tinggi itu ada rasa takut, hormat, dan sungkan. Struktur pengawas yang secara administratif lebih tinggi meletakkan posisi ini sebagai tempat yang dikesankan lebih bersih dan lebih tertata organisasinya dari pada yang diawasi.

Secara fungsional, kedudukan pengawas diatur berdasarkan mekanisme fungsional. Kedudukan pengawas sama dengan kedudukan yang diawasi. Keduanya, baik pengawas maupun yang diawasi sama-sama menjalankan perintah peraturan perundang-undangan. Bedanya yang diawasi mempunyai pola kinerja yang arahnya melaksanakan program, rencana dan hal lain yang telah

ditetapkan melalui tahapan-tahapan tertentu. Sementara pengawas melaksanakan mekanisme pengawasan berdasarkan sistem administrasi yang telah ditetapkan dengan tugas pokok adalah mengawasi tahapan-tahapan dari apa yang dilaksanakan oleh yang diawasi (Samsul Wahidin, 2008 : 15).

Esensi pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu sifatnya prejudice dan subyektif, artinya Panwaslu melaksanakan pengawasan dengan asumsi bahwa di dalam penyelenggaraan Pilkada yang dimulai dari tahapan pendaftaran atau pemutakhiran data pemilih sampai pelantikan kepala daerah/wakil kepala daerah diprediksi akan terjadi kecurangan atau sengketa. Oleh karena itu Panwaslu sebagai lembaga pengawas yang independen melaksanakan pengawasan tersebut serta menindaklanjuti laporan yang diterima berdasarkan aturan apabila betul-betul terjadi pelanggaran atau sengketa.

Dinyatakan subyektif sebab standar untuk tindakan anggota yang tergabung di dalam lembaga tersebut tergantung sepenuhnya pada kondisi yang ada. Artinya bisa saja terjadi pelanggaran pada setiap tahapan dalam Pilkada tersebut tetapi Panwaslu tidak bertindak karena tidak ada laporan yang diterima atau menerima laporan namun tidak cukup bukti untuk menindaklanjuti laporan tersebut.

### **Mekanisme Pengawasan Dalam Pilkada**

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dilaksanakan secara berkualitas dan demokratis apabila berdasarkan pada

asasnya, yakni: Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (Pasal 1 UU No. 22 Tahun 2007). Kualitas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga ditentukan adanya kebebasan warga negara dalam mengespresikan hak-hak dasarnya, adanya kompetisi yang adil, menghasilkan derajat keterwakilan yang berimbang, dan keterwakilan yang dapat dipertanggungjawabkan (Anonim, 2003 : 19-20).

Untuk melaksanakan Pilkada yang berkualitas dan demokratis sesuai dengan asasnya, maka aspek pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan dilakukannya pengawasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 09 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk menjamin terselenggaranya Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara menyeluruh (Pasal 3).

Panwaslu sebagai lembaga yang berwenang mengawasi pelaksanaan Pemilihan Umum termasuk Pilkada, melakukan pengawasan terhadap tahapan penyelenggaraan Pilkada di wilayah kerja masing-masing yang meliputi: pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar

pemilih tetap; pencalonan dan penetapan calon, pelaksanaan kampanye; perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya; pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu; pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya; proses rekapitulasi suara; pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan proses penetapan hasil Pemilu;

Di samping itu pula tugas pokok lain dari Panwaslu adalah menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pilkada, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pilkada, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang, dan mengatur hubungan koordinasi antara panitia pengawasan pada semua tingkatan (Pasal 66 Ayat 4 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Jo. Pasal 108 Ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005).

Dalam PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahaan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selain mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, juga menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu dapat dilaporkan oleh masyarakat, pemantau Pemilu, pasangan calon dan/atau tim kampanye (Pasal 110 Ayat 1).

Laporan dapat dilakukan secara lisan atau tertulis yang berisi

nama dan alamat terlapor, waktu dan tempat kejadian perkara, nama dan alamat pelanggar, nama dan alamat saksi-saksi; dan uraian kejadian (Pasal 110 ayat 2). Laporan tersebut selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah kejadian (Pasal 110 ayat 3).

Laporan yang diterima oleh Panwaslu Kabupaten/Kota selanjutnya dikaji untuk ditindaklanjuti atau tidak ditindaklanjuti dengan rentang waktu selambat-lambatnya tujuh hari setelah laporan itu diterima. Jika data-data laporan yang diterima oleh Panwaslu kabupaten/kota dianggap kurang, maka Panwaslu kabupaten/kota meminta kepada pelapor untuk melengkapi laporannya dan Panwaslu kabupaten/kota memperpanjang waktu penindaklanjutan dari laporan tersebut selambat-lambatnya empat belas hari setelah laporan diterima (Pasal 111).

Panwaslu dalam menjalankan tugasnya juga menyelesaikan laporan yang bersifat sengketa. Pengertian sengketa dalam konteks Pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh karena adanya: perbedaan penafsiran antara para pihak; atau suatu ketidaksepakatan tertentu yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa; hukum; atau kebijakan, di mana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan: penolakan, pengakuan yang berbeda; dan penghindaran dari pihak-pihak lain yang terjadi di dalam penyelenggaraan Pemilu.

Dalam menyelesaikan sengketa Pemilu, Panwaslu memiliki mekanisme tersendiri berupa tahapan penyelesaian sengketa, hal ini juga diatur dalam Pasal 112 PP No. 6 Tahun 2005,

yakni: Pertama, Mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk melakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Kedua, Dalam hal tidak terjadi kesepakatan tersebut, pengawas pemilihan membuat keputusan. Ketiga, Keputusan tersebut bersifat final dan mengikat.

Pada penyelesaian sengketa Pemilu ini, Panwaslu memiliki waktu dalam menyelesaikan sengketa Pemilu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pihak-pihak yang bersengketa dipertemukan (Pasal 112 ayat 2).

### **Dilema Pengawas Pemilu**

Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan Pilkada di suatu daerah adalah rendahnya tingkat pelanggaran selama berlangsungnya tahapan penyelenggaraan Pilkada. Panwaslu memiliki tugas untuk mengupayakan bahwa Pilkada yang diselenggarakan akan berlangsung secara umum, langsung bebas dan rahasia, jujur dan adil.

Untuk menentukan sukses atau tidaknya Panwaslu dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, Menurut Komaruddin Hidayat dalam Topo Santoso dan Didik Supriyanto (2004 : vii) Pertama, Panwaslu haruslah badan independen dan nonpartisan yang di dalamnya diisi oleh orang-orang yang punya integritas dan dedikasi tinggi. Kedua, jajaran Panwaslu perlu memiliki kapasitas yang cukup dalam memahami dan menangani masalah-masalah pelanggaran pelanggaran Pemilu. Ketiga, Panwaslu memperoleh fasilitas yang memadai dalam menjalankan tugas-tugasnya. Keempat, Panwaslu mendapat dukungan dari

instansi penegak hukum terkait dan dukungan masyarakat luas.

Bila dilihat beberapa daerah yang telah melaksanakan Pilkada, kinerja Panwaslu selama ini belum menunjukkan kapasitasnya sebagai lembaga dengan kewenangan dan otoritas untuk mengawal sekaligus mengawasi pelaksanaan Pilkada secara aman dan damai. Ketidaktegasan Panwas dalam melakukan tindakan terhadap calon, tim kampanye, atau masyarakat yang terindikasi telah melanggar aturan perundang-undangan mencerminkan rendahnya wibawa lembaga ini di mata publik

Ada beberapa faktor Panwaslu belum optimal berperan dalam melakukan pengawasan, yaitu:

1. Faktor pembentukan Panwaslu  
Kehadirannya Panwaslu dalam setiap event Pilkada selalu terlambat. Panwaslu diharapkan mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pilkada tetapi proses kehadirannya selalu terlambat, akibatnya Panwaslu sulit menjalankan tugas dengan baik. Meski Panwaslu terlambat dibentuk, tahapan pemilihan tetap bisa berjalan tanpa terpengaruh.

2. Faktor keanggotaan Panwaslu  
Apabila merujuk pada Pasal 105 Ayat (5) PP No. 6 Tahun 2005, maka struktur keanggotaan Panwaslu sebanyak 5 (lima) orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat. Struktur organisasi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, 4 orang anggota dan dibantu staf sekretariat. Setelah terbitnya UU

No. 22 Tahun 200, maka keanggotaan masing-masing 3 orang untuk Panwaslu provinsi, kabupaten/kota, Kecamatan dan satu orang pengawas lapangan di setiap kelurahan/kota (Pasal 73) yang direkrut dari kalangan profesional dan tidak terlibat partai politik. Dihilangkannya unsur kepolisian dan kejaksaan dalam keanggotaan Panwaslu mengakibatkan kurang berbotnya pengawasan dan harus diakui bahwa unsur kepolisian dan kejaksaan memudahkan Panwaslu untuk selalu berkoordinasi apabila ada dugaan tindak pidana Pemilu yang dilaporkan oleh masyarakat atau ditemukan oleh Panwaslu sendiri.

Minimnya keanggotaan Panwaslu menjadi persoalan tersendiri, apabila dibandingkan dengan jumlah yang mau diawasi. Selain itu pula rendahnya kualitas sumber daya manusia anggota Panwaslu menyangkut pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan Pemilu sehingga pengawasan yang dilakukan tidak maksimal.

3. Faktor kewenangan Panwaslu  
Panwaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu yang sifatnya ad hoc dengan lingkup kewenangan yang sangat terbatas. Panwaslu dalam menjalankan tugas dan wewenangannya tidak lebih dari seperti tukang pos yang tugasnya hanya menerima surat atau kiriman orang untuk kemudian disampaikan kepada alamat si penerima. Sebab, tugasnya hanya sebatas menerima laporan dan

menyampaikannya kepada pihak berwenang. Apabila dalam rapat pleno memutuskan bahwa pelanggaran tersebut adalah pelanggaran administrasi maka diserahkan ke KPUD, apabila mengandung unsur pidana diteruskan ke kepolisian. Sedangkan sengketa diselesaikan sendiri oleh Panwas dengan mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa. Panwaslu tidak diberi wewenang untuk mengeksekusi sendiri dan tidak ada aturan hak eksekusi atau mengambil tindakan kepada pelanggar tahapan Pilkada.

#### 4. Faktor pendanaan

Permasalahan lain yang turut berpengaruh terhadap kinerja Panwaslu adalah pendanaan, berdasarkan pengalaman-pengalaman yang ada di berbagai daerah yang telah melaksanakan Pilkada, Panwaslu sudah terbentuk dan telah memiliki staf sekretariat, tetapi biaya operasional untuk membiayai pengawasan tidak kunjung cair. Pada umumnya anggaran Panwaslu berada pada satu pos dengan anggaran KPUD, sehingga sekretaris atau bendahara Panwaslu selalu berhubungan dengan sekretaris KPUD untuk mencairkan anggaran di Pemda. Untuk mengatasi keterlambatan anggaran untuk biaya operasional, maka tidak satu-satunya jalan yang ditempuh Panwaslu adalah meminjan dana pada KPUD atau pemerintah setempat untuk membiayai operasionalisasi Panwaslu.

- #### 5. Permasalahan Penafsiran Perbedaan
- Perbedaan penafsiran dalam mendalami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pilkada yang berbeda antara KPUD dengan Panwaslu, sehingga kemungkinan terjadi benturan antara KPUD dengan Panwaslu. Akibatnya laporan pelanggaran administrasi yang disampaikan Panwaslu tidak ditindak lanjuti KPUD

Berdasarkan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kinerja Panwaslu dalam mengawasi Pilkada, maka anggota Panwaslu ditengah keterbatasannya tetap mengawasi seluruh tahapan Pilkada dengan baik, karena harapan masyarakat akan terselenggaranya Pilkada yang sesuai dengan asas Pemilu terletak di pundak Panwaslu.

#### Penutup

Untuk mewujudkan Pilkada yang berkualitas dan Demokratis, maka faktor pengawasan secara optimal yang dilakukan oleh Panwaslu merupakan sebuah kemutlakan. Panwaslu mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pilkada, menerima laporan yang terkait dengan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pilkada, meneruskan laporan atau temuan kepada instansi terkait dan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pilkada. Walaupun Panwaslu terkendala berbagai faktor seperti pembentukan Panwaslu yang kadang terlambat, keanggotaan Panwaslu dari segi sumber daya manusai, kewenangan Panwaslu yang terbatas, pendanaan yang sumbernya

dari APBD dan permasalahan perbedaan penafsiran dengan KPUD mengenai substansi suatu undang-undang, diharapkan Panwaslu tetap bekerja independen sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali 2007. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta
- Anonim, 2003. *Menjadi Pemilih yang Baik dalam Pemilu 2004*, Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Program Studi Ilmu Politik PPS Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Koirudin, 2003. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*, Averroes Press, Malang.
- Lotulung, Paulus Effendi. 1993. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Muchsan, 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Prihatmoko, Joko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Santoso, Topo dan Didik Supriyanto, 2004. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wahidin, Samsul. 2008. *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.