


2012 07 31 09 43 37 Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu w cover

Indri Djangko

Related papers

[Download a PDF Pack](#) of the best related papers 



[Penguatan Bawaslu](#)
Sugi Sugiarto

[IMPLEMENTASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 11/PUU-VIII/2010](#)

ali alfikri

[POLICY BRIEF - CONFLICT POLITIC Pilkada 7 Nov 2013](#)

Sitti Aminah



MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

DISERTAI UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007
TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

DIDIK SUPRIYANTO

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

DISERTAI UNDANG-UNDANG 00 TAHUN 2007
TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

DIDIK SUPRIYANTO

KATA PENGANTAR

Standar pemilihan umum (pemilu) demokratis menyatakan bahwa pemilu jujur dan adil (*free and fair elections*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan pemilu; sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundangan Pemilu tersebut (Guy S Goodwin-Gil, 1994).

Terdapat sejumlah standar yang dikenal secara internasional, yang menjadi tolok ukur demokratis-tidaknya suatu pemilu. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin pemilu yang demokratis. Indikator dari standar tersebut berjumlah 15 (lima belas) aspek: penyusunan kerangka hukum, pemilihan sistem pemilu, penetapan daerah pemilihan, hak untuk memilih dan dipilih, badan penyelenggara pemilu, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, akses kertas suara bagi partai politik dan

kandidat, kampanye pemilu yang demokratis, akses ke media dan kebebasan berekspresi, pembiayaan dan pengeluaran, pemungutan suara, penghitungan dan rekapitulasi suara, peranan wakil partai dan kandidat, pemantauan pemilu, ditaatinya aturan hukum, dan pene-gakan peraturan pemilu.

Dari semua prasyarat pemilu demokratis di atas menghendaki penyelenggaraan pemilu yang baik dan dapat dijalankan oleh semua orang untuk terlibat di dalamnya secara sukarela (*voluntary*)—dan bukan dengan paksaan (*compulsary*). Terselenggaranya pemilu seba-gaimana indikator pemilu demokratis hanya mungkin apabila kredi-bilitas para penyelenggara pemilu (dalam hal ini KPU dan jajarannya, serta Pengawas Pemilu), terjamin. Suatu pemilu ideal adalah bila mampu diselenggarakan oleh para penyelenggara yang selain cakap, juga memiliki integritas yang tinggi. Mereka bekerja secara taat asas, berpijak di atas aturan yang jelas (*transparency*), memastikan (*measurable*), dan gampang diterapkan (*applicable*). Kredibilitas mereka ditentukan pula dari keyakinan publik atas apa yang mereka lakukan sejak awal hingga akhir penyelenggaraan dalam rangkaian suatu pemilihan yang ditanganinya.

Masyarakat akan antusias memberikan suara dalam pemilu bila mereka merasa yakin dengan sistem penyelenggaraan pemilu. Dengan kata lain, bila penyelenggaraan pemilu dipraktikkan sesuai standar tersebut, jaminan kredibilitas pemilu dapat disuguhkan. Namun sebaliknya bila sistem penyelenggaraannya tidak diyakini, maka mungkin saja mereka akan enggan ke Tempat Pemungutan Suara (TPS), kecuali bila dimobilisasi oleh rezim yang otoriter. Di sinilah kita bicara partisipasi politik.

Partisipasi politik rakyat memang tidak sekadar dalam bentuk hadir dalam TPS (*polling station*), namun partisipasi dalam memilih ini adalah paling konkret bagi warga demi menentukan pilihan-pilihannya. Karena di sana tidak saja tersirat keinginan untuk memilih

calon pemimpin yang diinginkannya, namun pula menyuratkan adanya kepercayaan terhadap sistem penyelenggaraannya. Karena itu dapat dikatakan, bila sebagian besar masyarakat (pemilih) bersuka mendatangi TPS-TPS pada saat hari pemungutan suara, itulah pertanda bahwa mereka bersuka cita memilih calon pemimpin serta percaya dengan sistem penyelenggaraan pemilu.

Demikian strategisnya penyelenggara pemilu, sudah barang pasti bila siapa pun kita harus menjaga independensinya. Rusaknya kredibilitasnya penyelenggara pemilu berakibat pada rusaknya kredibilitas pemilu. Rusak pula kredibilitas demokrasi yang diterapkan di negara tersebut. Bila sudah demikian, jarum jam sejarah demokrasi seakan ditarik kembali ke masa kelam demokrasi. Akhirnya rusaklah tatanan berbangsa dan bernegara. Artinya, jangan sampai rusaknya tatanan berbangsa dan bernegara dimulai dari tidak kredibelnya penyelenggara pemilu.

Dengan mengemukakan fakta dan data sepanjang penyelenggaraan Pemilu 2004 yang lalu, penulis mengemukakan bahwa format kelembagaan penyelenggara pemilu, khususnya KPU/KPUD, sudah jauh lebih baik. Sistem penyelenggaraan pemilu yang sekarang berhasil memungksi debat ('kusir') keberadaan rezim pemilu dan rezim pilkada. Suatu debat yang sebenarnya sia-sia belaka. Tugas, wewenang, dan kewajiban penyelenggara pemilu dinilainya lebih detil lagi, memungkinkan bagi pemangku KPU bekerja dengan kerangka yang jelas dan tegas. Dengan pelimpahan kewenangan kepada sekretariat jendral, anggota KPU/KPUD dijamin lebih khusus lagi dalam bekerja, sementara di luar urusan tersebut diserahkan kepada sekretariat jendral. Ini demi menghindari jebakan hukum—sebagaimana sebagian tampak pada anggota KPU/KPUD pasca-Pemilu 2004 yang lalu. Sementara dengan penegasan aturan menyangkut kode etik dan dewan kehormatan, sekurang-kurangnya dapat menjamin terhindarnya penyalahgunaan kewenangan bagi anggota KPU yang nakal.

Yang tampaknya lebih maju adalah dimungkinkannya Peraturan KPU dan Keputusan KPU/KPUD dikoreksi. Selama ini Keputusan KPU tidak dapat diganggu gugat. Di balik tameng “final dan mengikat”, KPU kerap kali menolak mengoreksi keputusan-keputusannya, meskipun banyak pihak bisa membuktikan bahwa keputusan-keputusan tersebut salah. Dicontohkan penulis bahwa selama melakukan pengawasan pemilu 2004, lembaga Panwas Pemilu 2004 telah merekomendasikan 8.013 kasus pelanggaran administrasi pemilu legislatif dan 1.158 kasus pelanggaran administrasi pemilu presiden kepada KPU/KPUD untuk ditindaklanjuti. Namun, dari jumlah tersebut hanya 2.822 kasus pelanggaran administrasi pemilu legislatif dan 259 kasus pelanggaran pemilu presiden yang ditindaklanjuti oleh KPU/KPUD. Pelanggaran administrasi yang tidak ditindaklanjuti KPU/KPUD yang kemudian menimbulkan kontroversi adalah menyangkut banyaknya calon anggota legislatif terpilih yang, menurut jajaran Panwas Pemilu, sebetulnya tidak memenuhi persyaratan, terutama persyaratan pendidikan.

Menariknya lagi adalah perihal pola hubungan KPU dengan KPU Provinsi, KPU Provinsi dengan KPU Kab/Kota. Bila format yang lalu dinilai kurang benderang dan seringkali di luar kontrol, maka pada format yang sekarang lebih tegas dan jelas. Berdasarkan praktik penyelenggaraan Pemilu 2004, di mana pola hubungan KPU-KPU Provinsi-KPU Kab/Kota mengikuti pola hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah, menyebabkan lemahnya manajemen kontrol penyelenggaraan pemilu.

Lemahnya kontrol inilah yang menyebabkan kinerja KPU Kabupaten/Kota dinilai penulis sangat buruk. Terbukti dari banyaknya kasus pelolosan calon anggota legislatif yang tak memenuhi syarat, perubahan hasil penghitungan suara, dan lain-lain yang melibatkan jajaran KPU Kab/Kota. Kekisruhan yang terjadi dalam penyelenggaraan di beberapa kab/kota juga lebih dipicu oleh

mudahnya lembaga ini diintervensi oleh kekuatan politik setempat.

Dengan melihat posisi dan fungsinya, eksistensi pengawas pemilu untuk Pemilu 2009 jauh lebih tegas lagi. Selain dipermanenkan di tingkat pusat, lembaga pengawas pemilu diluaskan tugas dan wewenangnya. Ini mungkin berangkat dari asumsi bahwa Panwas Pemilu 2004 dinilai (DPR) tidak “bergigi”—suatu asumsi yang berpeluang tidak salah. Bila dibandingkan dengan Panwaslu 1999, Panwas Pemilu 2004 sebetulnya cukup efektif dalam menjalankan fungsinya. Jika kemudian Panwas Pemilu 2004 dicap sebagai lembaga ‘tidak bergigi’, maka hal ini semata-mata terkait dengan banyaknya kasus pelanggaran administrasi yang tidak diselesaikan oleh KPU/KPUD. Dengan demikian akar persoalannya bukan pada pengawas pemilu sebagai ‘tukang pos’ atas kasus-kasus pelanggaran, tetapi pada penyelenggara dan pelaksana pemilu yang tidak maksimal menuntaskan kasus-kasus pelanggaran yang telah direkomendasikan pengawas pemilu.

Penulis buku ini memberi deskripsi. 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. Oleh karena itu mereka cenderung mengabaikan penuntasan kasus pelanggaran administrasi pemilu dan mengedepankan penyediaan logistik pemilu karena hal ini 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.

Meski kuat secara struktur, berdasarkan pengalaman di lapangan pengawasan pada Pemilu 2004, saya meragukan efektivitas performa lembaga pengawas pemilu untuk Pemilu 2009 di tingkat provinsi ke bawah. Selain jumlahnya kurang memadai untuk mengcover seluruh kebutuhan pengawasan dengan penduduk jutaan terutama di provinsi-provinsi besar di tanah Jawa, juga unsur penegak hukum (polisi dan jaksa) yang ditiadakan dalam lembaga pengawas, justru akan menyulitkan lembaga ini.

Saya menilai bahwa tidak dilibatkannya elemen kepolisian dan kejaksaan dalam keanggotaan pengawas pemilu merupakan langkah mundur, karena sesungguhnya keterlibatan mereka cukup efektif dalam menangani 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, jika pada Pemilu 1999 hanya terdapat 4 vonis dari 4.290 kasus pelanggaran, dalam Pemilu Legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis.

Akhirul kata. Dari judulnya, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, isi serta pesan buku ini sudah dapat ditebak: bahwa segenap anggota penyelenggara pemilu diajak agar (tetap menjaga) sikap independensi lembaga dan dirinya sebagai penyelenggara pemilu. Semoga !

Semarang, 19 April 2007.
Badan Pelaksana Perludem,
Sekretaris,

Nur Hidayat Sardini

PRAKATA PENULIS

Tahap akhir dari setiap pemilu adalah pelantikan calon-calon yang menang, atau yang terpilih. Setelah itu, biasanya dilakukan serangkaian evaluasi komprehensif atas seluruh proses penyelenggaraan pemilu, yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Tujuan evaluasi tak lain adalah untuk memperbaiki penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Sayangnya hal itu tidak terjadi pada Pemilu 2004. Alih-alih mempersiapkan evaluasi komprehensif, Komisi Pemilihan Umum (KPU) justru menghadapi kesibukan dan tekanan yang luar biasa karena sejumlah anggota dan stafnya disangka melakukan tindak pidana korupsi. Inilah salah satu sebab, mengapa masyarakat tidak menaruh hormat kepada jajaran KPU/KPUD, meskipun lembaga tersebut sukses menyelenggarakan Pemilu 2004. Presiden pun seakan terbawa emosi 'kemarahan' rakyat, sehingga permohonan KPU untuk menghadap dan melaporkan seluruh proses dan hasil penyelenggaraan Pemilu 2004 tidak kunjung dijawab. Padahal laporan itu bisa menjadi titik tolak buat semua pihak untuk melakukan evaluasi. Nah, pada saat Presiden menerima anggota KPU bersama laporannya,

mood untuk mengevaluasi pemilu sudah turun, sehingga sampai sekarang kita sesungguhnya tidak pernah melakukan evaluasi yang komprehensif terhadap penyelenggaraan Pemilu 2004.

Dalam suasana seperti itu, munculnya gagasan untuk membuat Rancangan Undang-undang Penyelenggara Pemilu (RUU Penyelenggara Pemilu) yang dilontarkan oleh Komisi II DPR RI pada awal September 2005, seakan melecut semua pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pemilu untuk mengingat-ingat kembali masalah-masalah yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu 2004. Berdasarkan catatan yang dimilikinya –karena laporan KPU/KPUD belum tersebar luas– para pengamat dan pemantau pemilu melakukan pemetaan masalah penyelenggaraan pemilu, serta menyodorkan solusi untuk menyelesaikannya. Evaluasi yang dilakukan oleh para pengamat dan pemantau itu sesungguhnya masih bersifat sepotong-sepotong akibat keterbatasan data dan perhatian hanya pada aspek tertentu saja. Meskipun demikian, hasil evaluasi itu bisa menjadi masukan penting buat DPR yang hendak menyusun RUU inisiatif tentang penyelenggara pemilu.

Sebagai (mantan) anggota Panwas Pemilu 2004, saya sempat diundang untuk mengikuti acara Focus Grup Discussion tentang Undang-undang Komisi Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh KPU di Hotel Melia Purosani, Yogyakarta pada 26 September 2005. Dua hari kemudian, yakni pada 28 September 2005, bertempat Gedung DPR RI Senayan, saya diundang Komisi II DPR untuk Rapat Dengar Pendapat Umum yang membahas materi RUU Penyelenggara Pemilu. Dua undangan yang beruntun itulah yang memicu saya untuk kembali membolak-balik *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004* dan *Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004*, yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004. Dengan cara demikian, saya berharap bisa memberikan masukan yang tepat buat Komisi II DPR yang tengah menyiapkan Draf RUU

Penyelenggara Pemilu. Itu satu-satunya bahan lengkap yang bisa saya pelajari, sebab sampai sejauh ini, saya belum mendapatkan laporan lengkap penyelenggaraan Pemilu 2004 yang disusun oleh KPU.

Pada saat yang hampir bersamaan, Pengurus Kafispolgama (Keluarga Alumni Fisipol-Sospol Universitas Gadjah Mada) memutuskan untuk membuat Naskah Akademis dan Draf Sandingan RUU Penyelenggara Pemilu yang akan disodorkan kepada Komisi II DPR. Keputusan ini diambil setelah Pengurus Kafispolgama berhasil 'diprovokasi' oleh anggotanya yang duduk di DPR. Singkat cerita, karena saya pernah menjadi anggota Panwas Pemilu 2004 dan sempat diundang Rapat Dengar Pendapat DPR, maka saya pun dilibatkan dalam penyusunan 'semacam' Naskah Akademis dan Draf Sandingan RUU Penyelenggara Pemilu itu. Disebut 'semacam' karena atas saran saya, Tim Kafispolgama sepakat untuk membuat naskah yang tidak sepenuhnya mengikuti kaidah-kaidah pembuatan naskah akademis suatu rancangan undang-undang. Hasil kerja tim ini disampaikan Pengurus Kafispolgama kepada DPR lewat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR pada akhir Januari 2006.

Sementara itu, Tim Perludem yang melakukan kajian terhadap sistem penegakan hukum pemilu sepanjang Juni-Agustus 2006, masih sempat menyampaikan sebagian hasil kajian tersebut kepada Tim Pemerintah yang saat itu sedang menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) atas RUU Penyelenggara Pemilu. Hasil kajian yang kemudian dituangkan dalam laporan berjudul *Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu*, itu memang banyak menyinggung soal posisi dan fungsi pengawas pemilu selaku penyelidik pelanggaran pemilu, dan KPU/KPUD selaku pemberi sanksi administrasi pemilu. Selain itu juga menyinggung tentang apa yang oleh undang-undang pemilu disebut sebagai sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, yang dalam prakteknya sesungguhnya merupakan bentuk ketidakpuasan terhadap keputusan-keputusan KPU/KPUD. Tentu saja dua aspek

yang terkait dengan KPU/KPUD dan pengawas pemilu tersebut, pengaturannya perlu dimasukkan ke dalam UU Penyelenggara Pemilu.

Demikianlah, buku ini sesungguhnya merupakan bentuk lain dari keterlibatan saya dalam ikut 'mengurusi' penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu, dari semula yang bersifat personal hingga yang bersifat kelembagaan. Oleh karena itu, atas penerbitan buku ini, saya mengucapkan terima kasih kepada pimpinan dan anggota Komisi II DPR dan Tim Pemerintah yang telah memberi kesempatan untuk menyampaikan usul saran dalam rangka penyusunan materi RUU Penyelenggara Pemilu. Kepada Pengurus Kafispolgama saya juga berterima kasih, sebab penugasannya telah memaksa saya terus berkuat mendalami isu-isu penyelenggara pemilu, di tengah-tengah kesibukan mengurus situs berita *detikcom* (www.detik.com) dan *detikportal* (www.detikportal.com). Permohonan maaf dan disertai ucapan terimakasih harus saya disampai kepada pimpinan *detikcom* karena waktu kerja kantor sering tercuri untuk mengurus pemilu. Kepada Tim Perludem, saya berhutang budi karena telah memberi kesempatan untuk 'membajak' hasil kajian terhadap sistem penegakan hukum pemilu sebelum laporan resminya dipublikasikan.

Akhirnya, kepada semua pihak yang membantu penerbitan buku ini, kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga. Harapan saya, semoga buku ini bermanfaat buat siapa saja yang peduli atas peningkatan kualitas proses dan hasil pemilu Indonesia mendatang. Terima kasih.

Jakarta, 14 April 2007

Salam hormat,

Didik Supriyanto

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Prakata Penulis	ix
Daftar Isi	xiii

BAB 1

PENDAHULUAN	1
--------------------------	----------

BAB 2

LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

Komisi Negara Independen	15
Standar Lembaga Penyelenggara Pemilu	22
Penyelenggara Pemilu di Indonesia	33

BAB 3

PENYELENGGARA PEMILU 2004 DAN PILKADA 2005

Pemilu 2004: KPU Superbody	53
Pemilu 2004: Panwas Diabaikan	68
Pilkada 2005: KPUD Serba Salah	80
Pilkada 2005: Panwas Tak Berdaya	96

BAB 4

PENYUSUNAN UDANG-UNDANG NOMOR 00 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

Proses Penyusunan	103
Perbandingan dan Perincian	110
Akhir Kontroversi Pilkada	115
Penyelenggara Pelaksana Pengawas	119

BAB 5

KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM UDANG-UNDANG NOMOR 00

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

Posisi dan Fungsi	127
Tugas, Wewenang, dan Kewajiban	129
Struktur Organisasi dan Jaringan Kerja	137
Susunan Organisasi dan Keanggotaan	140
Kode Etik dan Dewan Kehormatan	157
Sekretariat Jenderal dan Sekretariat	158
Anggaran	160

BAB 6

PENGAWAS PEMILU DALAM UDANG-UNDANG NOMOR 00

TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

Posisi dan Fungsi	163
Tugas Wewenang dan Kewajiban	166
Struktur Organisasi dan Jaringan Kerja	170
Susunan Organisasi dan Keanggotaan	172
Sekretariat dan Anggaran	177

BAB 7

PENUTUP	179
----------------------	-----

Daftar Pustaka	189
----------------------	-----

Lampiran 1

UNDANG-UNDANG NOMOR 00 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

Lampiran 2

Biodata Penulis

Lampiran 3

Profil Perludem

BAB 1

PENDAHULUAN

Freedom House merumuskan empat indeks pokok demokrasi yang masing-masing dijabarkan menjadi sub-sub indeks. Keempat indeks pokok itu: pertama, adanya sistem pemilihan yang jujur dan adil (*free and fair elections*); kedua, adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel dan responsif (*open, accountable, and responsive government*); ketiga, adanya promosi dan perlindungan hak asasi manusia yang berkelanjutan, terutama hak-hak sipil dan politik; keempat, adanya masyarakat sipil maupun lembaga-lembaga politik yang merefleksikan adanya masyarakat yang percaya diri (*a society of self-confident citizens*). Rumusan itulah kemudian diakui oleh masyarakat internasional untuk melihat praktek demokrasi di banyak negara.¹

Jika demokrasi dilihat berdasarkan indeks pokok pertama, yakni adanya sistem pemilihan yang jujur dan adil, maka demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan signifikan sejak jatuhnya rezim

¹ Lihat, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>

otoriter Orde Baru pada Mei 1998. Di tengah kekhawatiran akan terjadinya kerusuhan sosial, Pemilu 1999 terlaksana dengan lebih bebas, lebih jujur dan lebih adil daripada penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Memang terdapat banyak kelemahan dan kesalahan, tetapi karena Pemilu 1999 dipersiapkan dalam waktu terbatas dan merupakan pengalaman pertama melaksanakan pemilu yang bersendikan pada prinsip-prinsip demokrasi setelah Pemilu 1955, maka kelemahan dan kesalahan itu dapat dipahami rakyat, sehingga proses dan hasil Pemilu 1999 bisa diterima. Sukses Pemilu 1999 berulang lima tahun kemudian, yakni Pemilu 2004 yang berhasil memilih anggota legislatif, presiden dan wakil presiden.

Pemilu Legislatif 2004 sesungguhnya merupakan pengalaman baru bagi bangsa Indonesia, karena pada pemilu kali ini digunakan sistem proporsional daftar terbuka untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta sistem distrik berperwakilan banyak untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penggabungan dua jenis pemilihan anggota legislatif dan dua jenis sistem pemilu dalam satu momen pelaksanaan pemilu, tidak saja menjadikan Pemilu Legislatif 2004 sebagai salah satu pemilu terbesar, tetapi juga pemilu yang paling kompleks. Apalagi sistem proporsional daftar terbuka bersifat setengah-setengah², sehingga teknis pencoblosan dan penghitungan suaranya pun menjadi sangat rumit. Oleh karena itu, ketika Pemilu

² Berbeda dengan sistem pemilu proporsional daftar tertutup di mana pemilih hanya diperkenankan memilih partai, dan sistem pemilu proporsional daftar terbuka di mana pemilih dipersilakan memilih nama calon anggota legislatif yang telah disiapkan oleh partai, pemilihan anggota DPR/DPRD dalam Pemilu Legislatif 2004, pemilih dipersilakan memilih partai dan nama calon. Namun suara dinyatakan sah apabila pemilih memilih partai dan nama calon, atau memilih partai saja; pemilih yang memilih nama calon saja justru suaranya dinyatakan tidak sah. Hanya calon yang meraih suara sama atau lebih dari bilangan pembagi pemilih (BPP) yang dinyatakan sebagai calon terpilih, sedangkan yang tidak mencapai angka BPP, calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut calon yang ditentukan oleh partai. Sistem pemilihan seperti itu punya implikasi pada prosedur penghitungan suara menjadi sangat kompleks.

Legislatif 2004 berjalan sesuai dengan aturan main, dan hasilnya diumumkan sesuai dengan jadwal, maka banyak pihak menilai Pemilu Legislatif 2004 telah berlangsung sukses.³

Sukses penyelenggaraan pemilu legislatif, ternyata juga berlanjut pada penyelenggaraan pemilu eksekutif yang berjalan beriringan pada tahun yang sama. Pemilu Presiden 2004, yang berlangsung tertib, lancar dan aman, membuktikan bahwa rakyat Indonesia telah siap berdemokrasi, siap memilih presiden dan wakil presiden secara langsung, sekaligus siap menerima kekalahan bila calon yang didukungnya ternyata tidak memenangkan pemilihan. Kekhawatiran bahwa Pemilu Presiden 2004 akan menimbulkan bentrok antarpending juga tak terbukti. Baik pada masa kampanye, pemungutan dan penghitungan suara maupun pascapengumuman hasil pemilu, nyaris tidak terjadi ketegangan-ketegangan antarpending, sebagaimana diperkirakan sebelumnya.⁴

Namun sukses Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 bukan berarti tidak ada masalah. Jika diperhatikan proses pelaksanaan per tahapan, tampak bahwa perencanaan pemilu yang disusun oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) kurang matang, sehingga hampir di semua tahapan terdapat kegiatan yang molor dari jadwal. Hal tersebut disebabkan oleh: pertama, keterlambatan pengesahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003), dan Undang-

³ Penilaian bahwa Pemilu Legislatif 2004 telah berlangsung sukses tidak hanya disampaikan oleh Presiden, Pimpinan MPR dan DPR, pimpinan partai dan pimpinan ormas nasional, tetapi juga para pemantau internasional, seperti Pemantau Uni Eropa dan Carter Centre. Lihat Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, *Laporan Akhir*, Jakarta: Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, 2004, hlm 7.

⁴ Lihat laporan-laporan tentang pelaksanaan Pemilu Presiden 2004 yang disusun oleh sejumlah pengamat asing, seperti Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, *Laporan Akhir*, Jakarta: Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, 2004, hlm 7.

undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003); kedua, ini merupakan buah dari pembahasan anggaran yang berkepanjangan antara KPU, Departemen Keuangan, Komisi II DPR dan Panitia Anggaran DPR; dan ketiga, akibat tiadanya pengalaman dan referensi melaksanakan pemilu yang besar dan kompleks seperti itu.

Masalahnya kemudian menjadi tambah rumit karena dalam berbagai kesempatan pimpinan dan anggota KPU/KPUD tampak sangat percaya diri. Mereka menutup diri dari protes, kritik dan masukan dari pemilih, pemantau, peserta pemilu, dan pengawas pemilu, serta instansi lain yang ingin membantu menyukseskan pelaksanaan pemilu. Dengan berbekal pada rumusan undang-undang bahwa keputusan-keputusan KPU bersifat 'final dan mengikat', mereka menolak mengoreksi keputusan-keputusannya, meskipun banyak pihak bisa membuktikan bahwa keputusan-keputusan tersebut salah.⁵ Koordinasi dengan institusi terkait pun tidak dilakukan dengan intensif sehingga menimbulkan masalah-masalah teknis yang harus ditanggung petugas pemilu di lapangan, peserta pemilu dan bahkan pemilih.⁶

Terkait dengan substansi pemilu, yang kemudian menjadi isu penting adalah banyaknya kasus pengubahan hasil penghitungan suara atau

⁵ Sebagai contoh jajaran Panwas Pemilu 2004 telah merekomendasikan 8.013 kasus pelanggaran administrasi pemilu legislatif dan 1.158 kasus pelanggaran administrasi pemilu presiden, kepada KPU/KPUD untuk ditindaklanjuti. Namun, dari jumlah tersebut hanya 2.822 kasus pelanggaran administrasi pemilu legislatif dan 259 kasus pelanggaran pemilu presiden yang ditindaklanjuti oleh KPU/KPUD. Pelanggaran administrasi yang tidak ditindaklanjuti KPU/KPUD yang kemudian menimbulkan kontroversi adalah menyangkut banyaknya calon anggota legislatif terpilih yang, menurut jajaran Panwas Pemilu, sebetulnya tidak memenuhi persyaratan, terutama persyaratan pendidikan.

⁶ Masalah yang muncul antara lain banyak pemilih yang tidak terdaftar, orang-orang yang tidak berhak memilih masuk dalam daftar pemilih, atau seorang pemilih tercatat dua kali dalam daftar pemilih. Pemenuhan persyaratan calon anggota legislatif juga menimbulkan masalah di berbagai daerah karena tiadanya standar persyaratan. Instansi-instansi yang berwenang memberikan keterangan untuk pemenuhan persyaratan (seperti rumah sakit pemerintah untuk keterangan sehat jasmani dan rohani, dinas pendidikan untuk keterangan lulus pendidikan setara

pengelembungan suara yang dilakukan oleh petugas-petugas pemilu—tidak hanya oleh petugas pemilu di tingkat desa (Pantia Pemungutan Suara, PPS) dan kecamatan (Panitia Pemilihan Kecamatan, PPK), tetapi juga KPU Kabupaten/Kota. Hal ini ditunjukkan adanya 258 kasus gugatan sengketa hasil pemilu legislatif yang disampaikan oleh peserta pemilu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Jumlah kasus pengubahan hasil penghitungan suara sesungguhnya berlipat, karena banyak kasus yang tidak bisa disengketakan ke MK lantaran jumlah suaranya tidak signifikan atau tidak menentukan terpilih tidaknya seseorang calon.⁷ Inilah antara lain yang menyebabkan munculnya ketidakpuasan di kalangan peserta pemilu. Namun, mereka menjadi tidak berdaya karena—dengan dalih keputusannya bersifat ‘final dan mengikat’—KPU tiba-tiba berubah menjadi lembaga yang tak tersentuh, alias *superbody*. Padahal dalam praktek penghitungan suara di lapangan, peserta pemilu kerap menyaksikan (tentu juga terlibat) permainan uang dengan petugas-petugas pemilu.⁸

Banyaknya kasus pengubahan hasil penghitungan suara yang

SLTA) tidak mempersiapkan diri dengan baik untuk melayani kebutuhan para calon anggota legislatif, lantaran sebelumnya tidak ada koordinasi dengan KPU dan KPUD. Lihat *Buku 1: Resume, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*, yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004. *Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*, dan *Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004*, yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004.

⁷Lihat, *Laporan Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Legislatif 2004*, yang disusun oleh Mahkamah Konstitusi, dan bandingkan dengan kasus-kasus pengubahan hasil penghitungan suara yang dilaporkan Panwas Pemilu dalam *Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*, dan *Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004*.

⁸Banyak anggota Komisi II DPR RI menyuarkan soal ini dalam Rapat Dengar Pendapat Umum pada 28 September 2005 di Gedung DPR RI Senayan, di mana penulis ikut hadir. Mereka berkesimpulan, bahwa KPU dan jajarannya mungkin saja bisa independen terhadap peserta pemilu, tapi mereka terbukti tidak independen terhadap uang. Maklum, kasus pengubahan hasil penghitungan suara sebetulnya tak lebih dari kegiatan jual-beli suara antarsaksi peserta pemilu yang kemudian disetujui oleh petugas pemilu.

dilakukan petugas pemilu di satu sisi; dan sikap percaya diri berlebihan sehingga menimbulkan kesan arogan dari kalangan KPU/KPUD, di lain sisi; menyebabkan banyak pihak tidak respek kepada KPU/KPUD, meski mereka tidak bisa menutup mata bahwa Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 telah berlangsung sukses. Reputasi pimpinan dan anggota KPU akhirnya hancur ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengungkap kasus penyuapan dan penyalahgunaan dana pemilu yang melibatkan pimpinan dan anggota KPU. Tidak beda dengan yang di pusat, sejumlah anggota KPUD juga ditetapkan jadi tersangka oleh kejaksanaan atas kasus korupsi dana pemilu. Laku buruk pimpinan dan anggota KPU/KPUD itu akhirnya berimbas kepada nama-baik institusi KPU/KPUD sebagai lembaga penyelenggara dan pelaksana pemilu.

Masalahnya adalah bagaimana menyelamatkan KPU sebagai lembaga yang oleh konstitusi (Pasal 22E ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga) ditetapkan sebagai penyelenggara pemilu? Adakah langkah strategis yang harus ditempuh agar rakyat kembali percaya bahwa KPU tidak saja sah secara formal menjadi penyelenggara pemilu, tetapi juga mempunyai kapasitas dan kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu? Yang tak kalah penting adalah bagaimana memberikan penguatan kepada KPU sebagai lembaga yang memproduksi pejabat-pejabat negara, baik yang duduk di legislatif maupun di puncak eksekutif, lokal maupun nasional?

Banyak langkah yang bisa ditempuh untuk mengembalikan kredibilitas sekaligus penguatan KPU selaku penyelenggara pemilu. Namun, di antara langkah-langkah tersebut, penyusunan Undang-undang Penyelenggara Pemilu (UU Penyelenggara Pemilu)⁹ merupakan langkah yang sangat strategis. Setidaknya terdapat empat

⁹ KPU memperkenalkan penyusunan undang-undang KPU lewat acara Focus Group Discussion (FGD) tentang Undang-undang Komisi Pemilihan Umum yang diselenggarakan di Hotel Melia Purosani, Yogyakarta pada 26 September 2005. Komisi II DPR RI mulai membahas UU Penyelenggara Pemilu secara terbuka dengan mengundang

alasan mengapa penyusunan UU Penyelenggara Pemilu menjadi sangat strategis untuk mengembalikan kredibilitas sekaligus memberikan penguatan kepada lembaga penyelenggara pemilu.

Pertama, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Ketiga) Pasal 22E ayat (5), bahwa pemilu legislatif dan pemilu presiden diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum; demikian juga memperhatikan pertimbangan-pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004, bahwa bukan sebuah pelanggaran terhadap konstitusi apabila pemilihan kepala daerah (pilkada) diselenggarakan KPU/KPUD, maka hal tersebut menunjukkan bahwa KPU merupakan lembaga yang sangat besar pengaruhnya terhadap proses penyelenggaraan negara. Oleh karena tugasnya yang demikian penting dalam memproduksi penjabat negara, maka posisi, fungsi, tugas dan wewenang, serta pengorganisasian KPU dan pengawas pemilu perlu diatur lewat undang-undang. Pengaturan tersendiri tentang lembaga penyelenggara pemilu ini tidak saja untuk menindaklanjuti perintah konstitusi, tetapi juga untuk menjaga agar posisinya benar-benar kuat sehingga tidak gampang terombang-ambing oleh dinamika politik.¹⁰

Kedua, pengaturan tentang penyelenggara pemilu, baik

Dr. Indria Samego (Peneliti Utama LIPI), Ray Rangkuti (mantan Direktur Eksekutif KIPP) dan Didik Supriyanto (mantan Anggota Panwas Pemilu 2004) dalam Rapat Dengar Pendapat Umum yang diselenggarakan pada 28 September 2005 di Gedung DPR RI Senayan.

¹⁰ Melihat besarnya tugas dan wewenang KPU sebagai penyelenggara pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada, maka -selain perlu pengaturan khusus tentang penyelenggara pemilu atau KPU- masih terdapat empat aturan lain yang perlu disusun secara khusus, yakni pengaturan pemilu DPR/DPRD, pengaturan pemilu DPD, pengaturan pemilu presiden dan wakil presiden, pengaturan pilkada. Keempatnya merupakan satu sistem pemilu di Indonesia, yang mana masing-masing bagiannya harus diatur secara detil, sehingga KPU tidak terlalu terbebani untuk mengambil kebijakan dan membuat peraturan-peraturan teknis. Sebaiknya kelima pengaturan tentang pemilu itu diintegrasikan atau dikodifikasi dalam satu paket undang-undang yang kemudian disebut dengan undang-undang pemilu. Pengintegrasian atau pengkodifikasian ini akan efektif untuk menghindari terjadinya tumpang tindih

KPU/KPUD maupun pengawas pemilu selama ini tersebar di berbagai undang-undang, yaitu UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004)¹¹. Model pengaturan seperti ini bukan saja tidak praktis, tetapi juga menimbulkan tumpang tindih pengaturan, bahkan terjadi perbedaan dan pertentangan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain terhadap isu yang sama. Oleh karena itu, peraturan-peraturan yang tersebar itu perlu disatukan agar terdapat satu peraturan yang komprehensif dalam mengatur penyelenggara pemilu yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja lembaga.

Ketiga, praktek penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 menunjukkan banyaknya masalah dan kelemahan dalam diri KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu. Beberapa masalah dan kelemahan itu antara lain: jumlah anggota KPU/KPUD yang tidak sebanding dengan beban kerja sehingga menimbulkan inefisiensi; tiadanya peluang untuk mengoreksi

pengaturan dan menghapus ketentuan-ketentuan yang saling berlawanan dalam mengatur substansi yang sama yang saat ini masih tersebar di berbagai undang-undang. Pengintegrasian atau pengkodifikasian ini juga tidak hanya memudahkan pemahaman tentang sistem dan pelaksanaan pemilu di Indonesia, tetapi juga akan lebih efisien untuk kepentingan teknis sosialisasi. Masalahnya, pengkodifikasian undang-undang pemilu membutuhkan waktu dan tenaga yang banyak sehingga tidak mungkin dapat diwujudkan dalam waktu satu dua tahun. Padahal, melihat kondisi KPU yang semakin terpuruk menyusul kasus-kasus penyuaipan dan korupsi yang diungkapkan oleh KPK dan fakta bahwa masa keanggotaan KPU akan segera berakhir, maka UU Penyelenggara Pemilu perlu didahulukan penyusunannya.

¹¹ Dalam UU No. 12/2003, materi tentang KPU diatur pada BAB IV, Pasal 15-45; sedangkan ketentuan tentang Pengawas Pemilu diatur dalam BAB XIV Pasal 120-130. Dalam UU No. 23/2003, materi tentang KPU diatur pada BAB IV Pasal 9-19; sedangkan pengaturan tentang Pengawas Pemilu diatur dalam BAB XI, Pasal 76-82. Dalam UU No. 32/2004 materi tentang KPUD dan Pengawas Pilkada diatur dalam Pasal 57, yang kemudian dijabarkan secara lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP No. 6/2005).

keputusan-keputusan KPU/KPUD sehingga cenderung menjadi *superbody* atau sewenang-wenang; mekanisme kontrol internal tidak efektif sehingga banyak petugas pemilu yang melakukan kesalahan dan pelanggaran; hubungan KPU/KPUD dengan lembaga-lembaga lain (seperti institusi militer, departemen-departemen terkait, pemerintah daerah dan pengawas pemilu), tidak harmonis sehingga menimbulkan kesulitan-kesulitan operasional di lapangan; pembagian tugas antara anggota KPU/KPUD dengan sekretariat tidak jelas sehingga terjadi mismanajemen dan membuka peluang adanya penyalah-gunaan dana. Agar masalah-masalah dan kelemahan-kelemahan tersebut tidak terulang dalam praktek penyelenggaraan pemilu mendatang, maka perlu dilakukan penataan kembali kelembagaan KPU/KPUD dan pengawas pemilu di antaranya adalah lewat UU Penyelenggara Pemilu.

Keempat, UU Penyelenggara Pemilu bisa menjadi dasar rekrutmen anggota KPU baru, mengingat masa keanggotaan KPU akan segera berakhir. Undang-undang ini perlu mengatur persyaratan yang lebih berat dan lebih rinci untuk menjadi anggota KPU/KPUD. Dengan demikian, hanya orang-orang yang punya kredibilitas dan kapabilitaslah yang bisa menjadi anggota KPU/KPUD, sehingga kasus-kasus yang menunjukkan rendahnya moralitas anggota KPU/KPUD—seperti praktik jual beli suara pada saat penghitungan suara dan penyalahgunaan dana pemilu—tidak terulang lagi. Selain itu, undang-undang ini harus mengatur mekanisme rekrutmen anggota KPU/KPUD secara terbuka, sehingga hanya orang-orang yang benar-benar independen dan punya integritas tinggi yang bisa masuk daftar rekrutmen. Bisa saja rekrutmen anggota KPU baru dilakukan berdasarkan UU No. 12/2003 yang di dalamnya memang mengatur tentang keanggotaan KPU. Akan tetapi pilihan tersebut penuh resiko, mengingat persyaratan keanggotaan tidak ketat, dan mekanismenya pun tidak jelas sehingga bisa dilakukan secara sembarangan.¹²

Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004 dan Pilkada 2005, DPR mengidentifikasi enam masalah penyelenggaraan pemilu terkait dengan posisi dan fungsi penyelenggara pemilu, yaitu: a) persiapan kurang optimal; b) kewenangan yang sangat kuat; c) komposisi keanggotaan dan pola rekrutmen; d) dukungan kesekretariatan yang kurang optimal; e) lembaga pengawas yang kurang efektif; dan f) hubungan KPU dan KPUD dalam pelaksanaan Pilkada.¹³ Hal ini sejalan dengan penilaian pemerintah yang memperhatikan aspek organisasi dan manajerial, seperti efisiensi penyelenggaraan, struktur organisasi, pembagian kewenangan antara KPU dan sekretariat, pertanggungjawaban KPU dan efektivitas pengawas pemilu.¹⁴ DPR sendiri menetapkan, tujuan penyusunan UU Penyelenggara Pemilu adalah membangun lembaga penyelenggara pemilu yang kredibel, profesional dan akuntabel sehingga pemilu dapat dilaksanakan secara *fair*. Sedangkan manfaat yang diharapkan adalah penyeleng-

¹² Dalam rangka penyusunan UU Penyelenggara Pemilu ini masalah utamanya adalah waktu. Jika memang UU ini dimaksudkan untuk menjadi dasar rekrutmen anggota KPU baru, apakah waktunya cukup untuk menyusun dan mengesahkan undang-undang tersebut, mengingat masa jabatan anggota KPU sudah berakhir pada April 2006, yang berarti proses rekrutmen harus dimulai pada Januari 2006. Sementara pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu baru dimulai pada September 2005, sehingga praktis hanya ada waktu empat bulan untuk membuat dan mengesahkan undang-undang tersebut agar bisa digunakan sebagai dasar rekrutmen anggota KPU baru. Beberapa pihak meragukan UU Penyelenggara Pemilu bisa diselesaikan dalam empat bulan. Jikapun sampai disahkan, kualitas undang-undang tersebut tidak akan bagus. Meski demikian, pimpinan dan anggota Komisi II DPR sudah mengambil kata putus untuk mengerjakan RUU Penyelenggara Pemilu secara sungguh-sungguh agar undang-undang tersebut bisa dijadikan dasar untuk merekrut anggota KPU baru. Ternyata sampai April 2006, RUU Penyelenggara Pemilu belum selesai pembahasannya, sehingga untuk memperpanjang masa kerja anggota KPU, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹³ Lihat, *Keterangan DPR RI Atas RUU Penyelenggara Pemilu*, Juli 2006.

¹⁴ Lihat, *Pandangan dan Pendapat Presiden tentang RUU Penyelenggara Pemilu*, ter-tanggal 28 September 2006.

garaan pemilu di masa datang menjadi lebih baik; serta mengurangi potensi penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara dalam setiap tahapan pemilu.¹⁵

Proses penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu diawali oleh Rapat Dengar Pendapat Umum oleh Komisi II DPR sepanjang Agustus-September 2005, yang mengundang sejumlah ahli politik/pemilu, aktivis pemantau pemilu, anggota KPU, dan mantan pengawas pemilu. Setelah berhasil menyusun Naskah Akademis dan Draf RUU Penyelenggara Pemilu, Komisi II lantas menyerahkannya kepada Sidang Paripurna DPR pada 14 November 2005. Sidang Paripurna DPR kemudian meminta Badan Musyawarah DPR agar membentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU Penyelenggara Pemilu. Tugas pokok panitia ini adalah menyempurnakan Draf RUU Penyelenggara Pemilu. Pansus ini menyelesaikan RUU Penyelenggara Pemilu pada Juli 2006, dan pimpinan DPR segera menyerahkan RUU tersebut kepada Presiden. Pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu antara DPR dan pemerintah dimulai, setelah pemerintah (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) menyampaikan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Penyelenggara Pemilu kepada DPR pada 28 September 2006. Semula, pemerintah dan DPR menargetkan pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu selesai sebelum 2007. Namun kenyataannya, baru pada 20 Maret 2007 RUU Penyelenggara Pemilu disahkan oleh Rapat Paripurna DPR. Selanjutnya RUU tersebut menjadi Undang-undang Nomor 00 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 00/2007), setelah diundangkan oleh Presiden pada April 2007.

Bagaimanakah UU No. 00/2007—yang penyusunan dan pemba-

¹⁵ Lihat, Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu, Usulan Dewan Perwakilan Rakyat, tertanggal 24 Oktober 2005.

hasannya menghabiskan waktu satu setengah tahun—mengatur organisasi penyelenggara pemilu? Kelebihan dan kekuatan macam apa yang terdapat dalam UU No. 00/2007 jika dibandingkan dengan pengaturan organisasi penyelenggara pemilu dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004? Kemudian, materi-materi apa yang semula terdapat dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 dibuang atau disempurnakan lewat UU No. 00/2007? Lantas, sejauh mana pengaturan organisasi penyelenggara pemilu dalam UU No. 00/2007 mampu membangun sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang benar-benar independen, kredibel, profesional dan akuntabel sehingga pemilu mendatang dapat dilaksanakan secara lebih jujur dan adil?

Dalam menelaah UU No. 00/2007, penulis menggunakan empat pendekatan: legal konstitusional, teoritik konseptual, historis empiris, dan efisiensi. Pendekatan legal konstitusional berarti menempatkan konstitusi sebagai pijakan utama penyusunan UU Penyelenggara Pemilu, selain harus memperhatikan ketentuan-ketentuan undang-undang terkait guna menghindari terjadinya disharmoni peraturan perundangan. Selanjutnya beberapa teori tentang penyelenggaraan pemilu dan teori yang relevan perlu dikemukakan dalam rangka melihat konsep dan logika penyusunan UU Penyelenggara Pemilu. Di sini dikemukakan juga tentang standar internasional pembentukan badan penyelenggara pemilu independen.

Di dalam buku ini, pendekatan historis empiris lebih ditonjolkan, untuk melihat sejauh mana proses perbaikan lembaga penyelenggara pemilu mengacu pada pengalaman penyelenggaraan pemilu sebelumnya guna menghindari diskontinuitas. Format penyelenggara pemilu yang dibentuk berdasarkan UU No. 12/2003 sebetulnya sudah on the right track. Paling tidak hal itu telah ditunjukkan oleh suksesnya penyelenggaraan Pemilu 2004. Dengan demikian, yang diperlukan adalah penyempurnaan dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga tersebut, bukan perubahan total tanpa arah. Akhirnya, buku ini juga

menggunakan pendekatan efisiensi. Selama ini penyusunan undang-undang politik, termasuk undang-undang pemilu, sering mengabaikan faktor ini. Para penggagas dan pembuat undang-undang mengamini begitu saja 'doktrin' bahwa demokrasi itu mahal, sehingga pemilu sebagai kegiatan demokrasi seakan tak perlu dipikirkan berapa pun ongkosnya.¹⁶ Padahal, proses demokratisasi pun bisa diefisienkan selagi diketahui secara pasti besar-kecilnya kebutuhan dan urgen-tidaknya suatu gagasan atau kegiatan.¹⁷

Buku ini dibagi menjadi tujuh bab: Pendahuluan, Lembaga Penyelenggara Pemilu, Penyelenggara Pemilu 2004 dan Pilkada 2005, Penyusunan UU No. 00/2007, KPU dalam UU No. 00/2007,

¹⁶ Mengapa proses demokratisasi dan pembentukan lembaga-lembaga penggerak demokrasi seakan-akan harus disediakan dana tak terbatas? Setidaknya ada dua sebab. Pertama, ini adalah efek euforia reformasi pascajatuhnya Soeharto Mei 1998, di mana rakyat menginginkan agar represi yang pernah ada di zaman Soeharto tidak muncul kembali, dan karena itu maka proses demokratisasi harus dijalankan, betapapun mahalnyanya. Kedua, aktor-aktor yang bergerak dalam proses institusionalisasi demokrasi, berasal dari kalangan politisi dan LSM, dua kalangan yang jarang terlibat dalam usaha pengadaan dana, sehingga mereka cenderung mengabaikan kalkulasi dana dalam proses politik.

¹⁷ Gagasan untuk mengefisienkan penyelenggaraan pemilu di Indonesia sesungguhnya sangat tidak populer. Paling tidak, argumennya mudah dipatahkan. Pertama, menurut Kevin Evans (UNDP) biaya penyelenggaraan pemilu di Indonesia termasuk paling murah di dunia, yakni sekitar Rp 15.000,- atau kurang dari US\$ 1,5 per pemilih. Kalau sudah murah, kenapa mesti risau? Jangan-jangan jika biaya pemilu ditekan lagi, kualitasnya akan berkurang. Kedua, sebagian besar pengamat, birokrat, politisi dan aktivis LSM percaya dengan 'doktrin' bahwa demokrasi itu mahal, sehingga pemilu sebagai syarat adanya demokrasi, perlu biaya yang mahal juga. Karenanya, jangan ragu mengeluarkan banyak uang demi pemilu. Meski begitu, sesungguhnya belum jelas benar bagaimana menemukan angka Rp 15.000. itu. Mungkin hal itu didasarkan pada jumlah dana APBN untuk Pemilu Legislatif 2004. Jika benar demikian, angka tersebut tidak bisa menggambarkan keseluruhan ongkos pemilu per pemilih. Pertama, selain APBN hampir semua daerah mengeluarkan APBD untuk membantu penyelenggaraan pemilu. Kedua, partisipasi masyarakat dalam membantu pelaksanaan pemungutan suara di setiap TPS sangat tinggi, baik dalam bentuk uang, natura maupun tenaga, yang semuanya itu tidak masuk dalam APBN. Jika demikian halnya, biaya pemilu kita bisa lebih dari US \$ 1,5. Padahal, jika kita melihat data biaya pemilu di negara-negara lain, masih banyak negara yang biaya pemilunya di bawah US \$ 1,5. Oleh karena itu masih sangat relevan untuk membicarakan efisiensi penyelenggaraan pemilu agar pemilu kita bisa lebih hemat.

Pengawas Pemilu dalam UU No. 00/2007, dan Penutup. Setelah Bab Pendahuluan ini, Bab 2 akan menjelaskan alasan pembentukan lembaga penyelenggara pemilu independen, baik dalam tataran konseptual, standar, maupun praktek penyelenggaraan pemilu. Dalam bab ini juga dipaparkan perjalanan lembaga penyelenggara dalam dinamika politik nasional dari waktu ke waktu. Pada Bab 3 akan dijelaskan dan dianalisis masalah-masalah yang dihadapi oleh KPU/KPUD selaku penyelenggara Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+. Evaluasi komprehensif terhadap penyelenggara Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ ini sangat penting karena pengalaman penyelenggaraan pemilu yang terakhir ini akan menjadi dasar utama bagi penyusunan konsep penyelenggara pemilu mendatang.

Bab 4 akan dibahas tentang proses penyusunan UU No. 00/2007, sejak gagasan muncul hingga pengesahannya. Pada bab ini akan dijelaskan masalah-masalah yang muncul pada saat pembahasan, sehingga pengesahan undang-undang ini molor dari jadwal. Isi bab ini juga akan mengkuantifikasi ketentuan-ketentuan dalam UU No. 00/2007 dibandingkan dengan UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004. Bab 5 dan Bab 6 merupakan pokok bahasan utama buku ini, karena akan mengkaji posisi, fungsi dan operasionalisasi KPU/KPUD dan pengawas pemilu menurut undang-undang baru. Masing-masing bab akan membahas tentang tugas dan wewenang, struktur organisasi dan jaringan kerja, susunan organisasi dan rekrutmen anggota, kode etik, serta sekretariat dan anggaran. Apabila ingin mengetahui secara cepat hasil kajian terhadap UU No. 00/2007, maka kedua bab ini bisa langsung dibaca secara terpisah. Akan tetapi untuk memahami kajian yang ditawarkan, pembacaan terhadap bab-bab sebelumnya perlu dilakukan.

Terakhir, Bab 5 akan menutup buku dengan kesimpulan dan beberapa catatan penting yang perlu diperhatikan dalam implementasi UU No. 00/2007.

BAB 2

LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

A. KOMISI NEGARA INDEPENDEN

Kombinasi antara krisis ekonomi moneter dan aksi-aksi mahasiswa menyebabkan Presiden Soeharto jatuh dari kekuasaan Orde Baru yang telah didudukinya sejak 11 Maret 1966. Setelah menerima kekuasaan pemerintahan dari Soeharto pada 21 Juni 1998, Presiden Habibie segera melakukan reformasi di berbagai bidang kehidupan yang bertujuan menghentikan praktek-praktek otoritarianisme Orde Baru sekaligus menumbuh-kembangkan tata kehidupan sosial yang lebih demokratis. Di sektor ekonomi, peraturan-peraturan yang monopolistis untuk melindungi bisnis kroni Cendana, dihapus; di sektor kebudayaan, karya-karya yang berbau Marxis dan karya-karya orang-orang yang diidentifikasi oleh penguasa Orde Baru sebagai anggota atau simpatisan PKI, dibebaskan beredar; di bidang media, wartawan tak lagi diwajibkan menjadi anggota PWI, izin penerbitan media pun ditiadakan; sedangkan di bidang politik, penerapan azas tunggal dihentikan, pendirian partai dipersilahkan.

Gerakan reformasi tak hanya berhenti pada pencabutan peraturan-peraturan yang melindungi kepentingan kroni Cendana dan yang menghalangi hak-hak politik rakyat, tetapi juga diteruskan dengan reformasi institusi terhadap lembaga-lembaga negara yang dinilai tidak mampu menjadi pendorong bagi proses demokratisasi. Reformasi institusi ini dilakukan dengan tujuan: pertama, memperkuat kedudukan dan fungsi lembaga legislatif dan yudikatif; kedua, membatasi dan mengurangi kekuasaan eksekutif. Penguatan lembaga legislatif antara lain ditandai dengan penghapusan peraturan-peraturan yang mengekang gerak lembaga, membebaskan anggota legislatif untuk menyalurkan aspirasi rakyat dan meniadakan anggota yang diangkat.¹ Sedangkan penguatan lembaga yudikatif ditandai dengan pelepasan Mahkamah Agung dari kungkungan administrasi Departemen Kehakiman, penerapan sistem rekrutmen hakim agung yang lebih terbuka,² dan pembentukan Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku hakim.³

Pembatasan dan pengurangan kekuasaan eksekutif, yang selama Orde Baru menumpuk di tangan presiden, dimotivasi oleh keinginan agar otoriti-

¹ Keleluasaan anggota DPR/DPRD untuk menyalurkan aspirasi rakyat ini antara lain terlihat dengan dicabutnya hak *recall* dari partai politik, yang pada zaman Orde Baru jadi alat yang efektif untuk memberangus anggota DPR/DPRD yang berani berbeda pendapat dengan kebijakan partai atau pemerintah. Pencabutan hak *recall* ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang disahkan pada 1 Februari 1999.

² Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial jajaran kehakiman dari Departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung dilakukan lewat Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang disahkan pada 31 Agustus 1999. Penguatan lembaga yudikatif secara komprehensif kemudian dilakukan melalui Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang masing-masing disahkan pada 15 Januari 2004,

³ Perintah pembentukan Komisi Yudisial (KY) tertuang dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga, yang kemudian dijabarkan lewat Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yang disahkan pada 13

tarianisme tidak muncul kembali. Langkah pertama adalah melepaskan sama sekali pengaruh presiden atas lembaga negara yang seharusnya memang bergerak independen, seperti Bank Indonesia (BI) selaku bank sentral⁴, dan membatasi pengaruh presiden terhadap organisasi kepolisian (Polri) dan organisasi tentara (TNI)⁵ agar kedua badan tersebut hanya mengabdikan kepada kepentingan negara dan rakyat. Sebelumnya, lembaga-lembaga atau badan-badan negara tersebut sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi merupakan hak mutlak kepala eksekutif untuk mengangkat dan memberhentikan pimpinannya. Independensi lembaga-lembaga atau badan-badan negara tersebut penting untuk menjamin demokrasi. Bila tidak, fungsi lembaga tersebut dapat disalahgunakan oleh pemerintah semata-mata demi melanggengkan kekuasaan.⁶ Misalnya, fungsi bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang bisa dipakai untuk mempertahankan kekuasaan. Demikian juga tentara dan polisi yang memegang senjata bisa saja dipakai

Agustus 2004. Pembentukan lembaga-lembaga baru biasanya berada dalam wilayah eksekutif, hal ini berbeda dengan KY. Menurut Jimly Asshiddiqie, KY memang tidak menjalankan fungsi kekuasaan yudikatif, namun keberadaannya tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan yudikatif. Sebab, keberadaan KY terkait dengan jabatan hakim yang merupakan jabatan kehormatan yang harus dijaga dan ditegakkan kehormatannya oleh lembaga yang bersifat mandiri. Lihat, Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Elsam, 2004, hlm 208.

⁴ Keberadaan bank sentral dan independensinya dijamin oleh konstitusi, Pasal 23D Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat. Selanjutnya tentang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensi bank sentral diatur lewat Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang disahkan pada 17 Mei 1999. Undang-undang itu kemudian diubah lewat Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang disahkan pada 15 Januari 2004.

⁵ Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, yang disahkan pada 8 Januari 2002, masing-masing menegaskan bahwa untuk mengangkat dan menghentikan Kapolri dan Panglima TNI, Presiden harus mendapat persetujuan DPR.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm 156-157.

untuk menumpas aspirasi prodemokrasi, bila keberadaan lembaga itu mutlak di bawah kekuasaan eksekutif.

Selain memperkuat independensi lembaga-lembaga atau badan-badan yang sudah ada, reformasi institusi negara juga dilakukan dengan membentuk lembaga-lembaga independen baru, yang dalam teori politik atau hukum tata negara disebut *the auxiliary state agency*. Teori ini mengemukakan bahwa dalam masyarakat moderen, sistem pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sebagaimana digagas John Locke sudah tidak memadai lagi⁷. Ini terjadi karena kehidupan politik dan kenegaraan sudah demikian kompleks, menyebabkan ketiga lembaga tersebut, khususnya eksekutif, tidak mungkin bisa menjalankan tugas-tugas kenegaraan sendirian, sehingga diperlukan lembaga-lembaga negara tambahan. Lembaga-lembaga baru ini juga bertujuan menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara-negara yang sedang dalam masa transisi.

Dalam konteks Indonesia pasca tumbangny rezim Soeharto, jika dilihat dari tujuan pembentukannya, maka terdapat dua jenis lembaga independen baru: pertama, lembaga yang mengemban misi khusus karena tugas tersebut tidak berhasil atau tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga-lembaga yang ada, seperti Komisi Nasional Hak Asasi manusia (Komnas HAM)⁸, Komisi Kebenaran dan

⁷ Menurut John Locke untuk melindungi hak-hak golongan minoritas dan hak-hak individu dari tirani kekuasaan yang absolut dan sembarangan, pemerintah harus melaksanakan kewenangannya berdasarkan hukum (*rule of law*). Itupun tidak cukup, sebab pemerintahan berdasarkan hukum tidak hanya menuntut semua pejabat negara bertindak sesuai dengan hukum, tetapi pembuat hukum (legislatif) harus terpisah dari pelaksana hukum (eksekutif) dan pengadilan (yudikatif). Lihat, Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, Cetakan IV, 1999, hlm 27.

⁸ Semula Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 yang ditandatangani Presiden Soeharto pada 7 Juni 1993. Setelah rezim Orde Baru tumbang, Komnas HAM diperkuat peran dan fungsinya lewat Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang disahkan pada 23 September 1999.

Rekonsiliasi (KKR)⁹, Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)¹⁰, Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Perlindungan Anak)¹¹, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)¹², Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)¹³, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)¹⁴, Komisi Ombudsman Nasional (KON)¹⁵, dan Komisi Hukum Nasional (KHN)¹⁶; kedua, lembaga yang mengambil alih sebagian peran dan fungsi pemerintah agar pelaksanaan peran dan fungsi tersebut tidak diselewengkan untuk kepentingan kekuatan politik yang sedang memerintah, seperti Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)¹⁷ dan Komisi

⁹ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) termasuk lembaga yang diusulkan pembentukannya sesaat setelah Presiden Soeharto jatuh. Namun Undang-undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi baru disahkan pada 6 Oktober 2004. Proses rekrutmen anggota komisi ini terkatung-katung, sampai akhirnya oleh Mahkamah Konstitusi lewat Putusan Nomor 020/PUU-IV/2006 tertanggal 7 Desember 2006, menyatakan bahwa UU No. 27/2004 tidak berlaku.

¹⁰ Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dibentuk oleh Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 yang disahkan pada 15 Oktober 1998.

¹¹ Komisi Nasional (Komnas) Perlindungan Anak dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang disahkan pada 22 Oktober 2002.

¹² Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang disahkan pada 27 Desember 2002.

¹³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang disahkan pada 5 Maret 1999.

¹⁴ Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, yang disahkan pada 17 April 2002.

¹⁵ Komisi Ombudsman Nasional (KON) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional yang ditanda tangani pada 20 Maret 2000.

¹⁶ Komisi Hukum Nasional (KHN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional yang ditandatangani pada 18 Februari 2000.

¹⁷ Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang disahkan pada 28 Desember 2002.

Pemilihan Umum (KPU).¹⁸

Sedangkan jika dilihat dasar pembentukannya, lembaga-lembaga negara independen baru tersebut bisa dibedakan menjadi tiga kelompok: pertama, lembaga yang dibentuk berdasarkan konstitusi, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Yudisial (KY); kedua, lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Perlindungan Anak); dan ketiga, lembaga yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden, yaitu Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), dan Komisi Hukum Nasional (KHN).

Lembaga-lembaga negara yang mengambil alih sebagian peran dan fungsi eksekutif, dalam hal ini Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU), adalah lembaga negara independen yang memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur sari, yakni semi-legislatif dan regulatif, semi-administratif dan bahkan semi-judikatif. Maksudnya, lembaga ini tidak saja membuat peraturan yang berlaku di wilayah kerjanya, tetapi juga melaksanakan, mengawasi dan memberikan sanksi kepada pihak-pihak yang melanggar peraturan. Karena itu, lembaga-lembaga tersebut sering mendapat predikat sebagai *independent and self regulatory bodies*.¹⁹

¹⁸ Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan penjelmaan dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diresmikan keberadaannya oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang disahkan pada 1 Februari 1999. Pasca-Pemilu 1999, terjadi perubahan tentang komposisi keanggotaan KPU yang diatur lewat Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Lihat, pembahasan berikutnya.

¹⁹ Jimly Ashiddiqie, op. cit. hlm 232-233.

Federal Communication Commission (FCC) di Amerika Serikat sering dijadikan contoh untuk menggambarkan betapa besar kekuasaan lembaga ini. FCC tidak saja mengatur komunikasi antarnegara bagian dan internasional melalui radio, televisi, telegram, satelit dan kabel, tetapi juga memberikan izin siaran stasiun televisi dan radio, serta menindak apabila stasiun televisi dan radio melanggar aturan. FCC juga mengatur penyelenggaraan telekomunikasi umum seperti telepon, telegraf dan nirkabel.²⁰ Sedangkan untuk contoh yang sebanding dengan KPU adalah The Electoral Commission di Afrika Selatan, lembaga yang diberi wewenang oleh Konstitusi Afrika Selatan untuk menyelenggarakan pemilu, yang tugasnya mengatur, melaksanakan, dan mengawasi pemilu. Mengatur berarti membuat peraturan-peraturan pelaksanaan pemilu, melaksanakan berarti merencanakan, mengkoordinasi dan menggerakkan keberlangsungan pemilu, mengawasi berarti menyelidiki kasus-kasus pelanggaran serta menindak pelaku-pelakunya, termasuk mendiskualifikasi calon-calon yang terbukti melanggar peraturan pemilu.²¹

KPU sendiri sesungguhnya merupakan jelmaan dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU), lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilu pada zaman Orde Baru. Menyusul runtuhnya rezim Orde Baru, LPU yang dibentuk Presiden Soeharto pada 1970 itu kemudian direformasi menjadi KPU dengan memperkuat peran, fungsi dan struktur organisasinya menjelang pelaksanaan Pemilu 1999. Saat itu

²⁰ Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat di Indonesia, 2000, hlm 71.

²¹ Konstitusi Afrika Selatan, disahkan 8 Mei 1996 dan berlaku efektif 7 Februari 1997. Bandingkan dengan Thailand Election Commission, sebelum negara itu dikuasai kembali oleh rezim militer pada akhir 2006. Lihat, Orotai Kokpol, "Politik Pemilu di Thailand", dalam *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Jakarta: Pencil-324, 2002, hlm 376-378.

KPU diisi oleh wakil-wakil pemerintah dan wakil-wakil peserta Pemilu 1999. Namun, pasca-Pemilu 1999 KPU diformat ulang kembali guna mengikuti tuntutan publik yang mendesak agar lembaga tersebut lebih independen dan bertanggungjawab. Melalui format ulang tersebut, anggota-anggota yang duduk di lembaga tersebut tidak lagi dari unsur wakil-wakil pemerintah dan wakil-wakil peserta, melainkan dari unsur-unsur nonpartisan. Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri,*" agaknya akan selalu terjadi penafsiran baru atas pengertian ketentuan tersebut, sesuai dengan konteks sosial dan dinamika politik yang tengah berkembang.

B. STANDAR LEMBAGA PENYELENGGARA

Pemilu adalah salah satu syarat berlangsungnya demokrasi. Namun, tidak semua pemilu berlangsung secara demokratis. Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi: pertama, *inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam pemilu; kedua, *equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; ketiga, *effective participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; keempat, *enlightened understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan kelima, *final control of agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.²²

²² Lihat, Robert A Dahl, "Procedural Democracy," dalam P Laslett and J Fishkin (ed), *Philosophy, Politics and Society*, Fifth Series, New Haven: Yale University Press, 1979, hlm 97-133.

Menurut RH Taylor, demokrasi hanya berarti jika rakyat punya kesempatan untuk menerima atau menolak orang atau kelompok orang yang akan memimpinnya. Kesempatan menerima atau menolak tersebut hanya bisa dilakukan lewat pemilu. Karena itu, pemilu sesungguhnya merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi terselenggaranya pemerintahan yang berdasarkan prinsip perwakilan. Karena itu juga, pemilu yang demokratis memerlukan sejumlah persyaratan, yaitu: a) adanya pengakuan terhadap hak pilih universal; b) adanya keleluasaan untuk membentuk tempat penampungan bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih; c) adanya mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang terbuka; d) adanya kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihannya; e) adanya keleluasaan bagi peserta pemilu untuk berkompetisi secara sehat; f) adanya penghitungan suara yang dilakukan secara jujur; g) adanya netralitas birokrasi; dan, h) adanya lembaga penyelenggara pemilihan yang independen.²³

Sementara itu, IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) merumuskan sejumlah standar internasional yang bisa menjadi tolok ukur demokratis tidaknya suatu pemilu. Standar internasional ini merupakan syarat minimal bagi kerangka hukum atau undang-undang untuk menjamin pemilu yang demokratis. Adapun sumber utama standar internasional pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.²⁴

²³ Lihat, RH Taylor, "Election and Politics in Southeast Asia," dalam RH Taylor, ed, *The Politics of election in Southeast Asia*, Canbridge: Woodrow Wilson Center Press and Canbrige University Press, 1996, hlm 2.

²⁴ IDEA, *Standar-standar Iternasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002, hlm 39-47.

Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut, dirumuskan 15 aspek pemilu demokratis, yaitu: a) penyusunan kerangka hukum; b) pemilihan sistem pemilu; c) penetapan daerah pemilihan; d) hak untuk memilih dan dipilih; e) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; f) akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; g) kampanye pemilu yang demokratis; h) akses ke media dan kebebasan berekspresi; i) pembiayaan dan pengeluaran; j) pemungutan suara; k) penghitungan dan rekapitulasi suara; l) peranan wakil partai dan kandidat; m) pemantauan pemilu; n) kepatuhan terhadap hukum; o) penergakan peraturan pemilu; dan p) lembaga penyelenggara pemilu.

Khusus tentang lembaga penyelenggara pemilu, standar internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi penyelenggara pemilu merupakan persoalan penting, karena mesin-mesin penyelenggara pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, lembaga tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, memiliki sumberdaya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Undang-undang pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota lembaga penyelenggara pemilu. Juga mengatur hubungan antara lembaga penyelenggara pemilu pusat dan lembaga-lembaga pemilu tingkat yang lebih rendah, serta hubungan antara semua lembaga pemilu dengan lembaga eksekutif. Undang-undang harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu.

Secara lebih rinci, IDEA merumuskan beberapa masalah penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan lembaga penyelenggara pemilu:

Struktur: Undang-undang pemilu harus menetapkan lembaga penyelenggara tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan

tanggungjawab eksklusif terhadap lembaga yang lebih rendah. Lembaga penyelenggara pemilu yang lebih rendah harus ada di setiap negara bagian atau provinsi, atau setiap daerah pemilihan, tergantung pada banyaknya unit pemilu dan tingkat komunikasi. Pembentukan lembaga penyelenggara pemilu di tingkat bawah tergantung pada sistem pemilihan dan faktor-faktor geografis. Tingkat paling rendah dari struktur penyelenggara pemilu adalah tempat pemungutan suara (TPS) atau *poll station*, tempat pemberian suara yang sebenarnya terjadi. Undang-undang harus mendefinisikan hubungan-hubungan antarlembaga penyelenggara pemilu, dari pusat sampai tempat pemungutan suara, serta hubungan antara semua lembaga dan badan eksekutif yang berwenang.

Wewenang dan Tanggung Jawab: Undang-undang yang mengatur penyelenggara pemilu harus secara jelas mendefinisikan tentang wewenang dan tanggungjawab lembaga penyelenggara pemilu di setiap tingkatan. Terkait dengan hal ini, beberapa pertanyaan perlu mendapat perhatian: a) bagaimana setiap lembaga penyelenggara pemilu didirikan? b) bagaimana setiap lembaga penyelenggara pemilu melakukan usahanya? c) berapa persyaratan quorum untuk setiap lembaga penyelenggara pemilu dalam membuat keputusan-keputusan penting? d) bagaimana aturan-aturan pemberian suara dalam rangka mengambil keputusan? e) bagaimana keputusan-keputusan lembaga penyelenggara pemilu dipublikasikan? f) bagaimana menciptakan prosedur yang pasti dan transparan untuk menjalankan tugas-tugas agar pekerjaan penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan dengan lancar?

Komposisi dan Kualifikasi: Kaum profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilu sebaiknya ditunjuk untuk mengurus pemilu. Ketentuan umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggara pemilu pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum. Hal ini wajar, tetapi dapat

menimbulkan masalah terhadap lembaga penyelenggara yang lebih rendah. Ketentuan yang mengharuskan keanggotaan lembaga penyelenggara pemilu berasal dari perwakilan partai politik atau hakim yang pada akhirnya ditunjuk oleh partai politik yang berkuasa, jelas-jelas akan memberikan dampak bagi independensi dan netralitas lembaga penyelenggara pemilu. Umumnya, orang-orang yang dipercaya masyarakat, seperti para tokoh masyarakat madani, mantan hakim, atau akademisi, lebih sesuai untuk ditunjuk menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu. Undang-undang penyelenggara pemilu perlu menentukan batas minimal dan maksimal seseorang bisa menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu.

Masa Jabatan: Lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Apabila diperlukan untuk memelihara daftar pemilih, undang-undang mesti menetapkan lembaga tersebut bekerja secara terus-menerus atau secara berkala untuk memperbaiki atau memperbarui daftar pemilih tersebut. Namun, sangat wajar apabila lembaga penyelenggara pemilu yang lebih rendah hanya bekerja pada jangka waktu tertentu, dibentuk sebelum pemilu berlangsung dan dibubarkan setelah hasil pemilu diumumkan. Undang-undang perlu mengatur bahwa masa jabatan anggota bersifat bergilir untuk menjamin kontinuitas pekerjaan. Juga harus dirinci dasar dan proses pencopotan anggota untuk melindungi anggota dari pencopotan yang sewenang-wenang dan untuk memberikan kekebalan hukum berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugasnya. Undang-undang perlu memperjelas hak setiap anggota lembaga penyelenggara, termasuk hak menerima pemberitahuan rapat, hak mengakses semua dokumen pemilu, dan hak mendapatkan gaji yang layak.

Pembiayaan: Undang-undang perlu mempertegas ketentuan-ketentuan tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggara pemilu. Berikut adalah beberapa metode pendanaan kegiatan

pemilu: a) anggaran dialokasikan kepada lembaga penyelenggara pemilu melalui instansi pemerintah; b) anggaran secara langsung diputuskan oleh parlemen tanpa campur tangan pemerintah; c) disediakan uang muka dengan beberapa persyaratan; segera setelah lembaga penyelenggara pemilu melakukan kegiatan pemilu dan menghabiskan uang itu, laporan yang telah diaudit disampaikan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan; d) lembaga penyelenggara pemilu memiliki akses langsung dan bebas terhadap kas negara untuk pendanaan pemilu dan mempertanggungjawabkannya kepada parlemen setelah pemilu usai.

Tugas dan Fungsi: Undang-undang harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu. Tugas dan fungsi ini mencakup beberapa hal berikut: a) memastikan bahwa para pejabat dan staf yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik serta bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik; b) memastikan bahwa prosedur pemberian suara telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih; c) memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung dan calon-calonnya; d) memastikan pendaftaran pemilih dan memperbarui daftar pemilih; e) memastikan kerahasiaan pemilih; f) memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah tertentu untuk mencegah pemberian suara yang tidak sah; dan g) memastikan integritas proses penghitungan suara yang transparan, membuat tabulasi dan menjumlahkan suara. Dalam beberapa kasus, tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu dapat meliputi: mengesahkan hasil akhir pemilu, menetapkan batasan-batasan pemilu, memantau dan mengawasi dana kampanye, memberikan saran kepada pemerintah dan parlemen serta hubungan internasional.

Sementara itu, selama melaksanakan kegiatan pemilu, lembaga penyelenggara pemilu dituntut bertindak sedemikian rupa sehingga pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free*

and fair election). Berikut adalah beberapa prinsip yang ditekankan IDEA atas lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil:

Independen dan Ketidakperpihakan: Lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa pemihakan atau praduga politik. Lembaga ini harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung, tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil pemilu.

Efisiensi dan Keefektifan: Efisiensi dan keefektifan merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi dan keefektifan tergantung beberapa faktor, termasuk profesionalisme para staf, sumber daya, dan yang paling penting waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu, serta melatih orang-orang yang bertanggungjawab atas pelaksanaan teknis pemilu.

Profesionalisme: Pemilu harus dikelola oleh orang-orang yang terlatih dan memiliki komitmen tinggi. Mereka adalah karyawan tetap lembaga penyelenggara pemilu, yang mengelola dan mempermudah proses pelaksanaan pemilu.

Keputusan yang Tidak Berpihak dan Cepat: Undang-undang membuat ketentuan tentang mekanisme untuk menangani, memproses dan memutuskan keluhan-keluhan pemilu dalam kerangka waktu tertentu. Hal ini mengharuskan para pengelola pemilu harus mampu berpikir dan bertindak cepat dan tidak memihak.

Transparansi: Kredibilitas menyeluruh dari suatu proses pemilu tergantung pada semua kelompok yang terlibat di dalamnya, seperti partai politik, pemerintah, masyarakat madani dan media. Mereka secara sadar ikut serta dalam perdebatan yang mewarnai

pembentukan struktur, proses dan hasil pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu harus bersikap terbuka terhadap kelompok-kelompok tersebut, komunikasi dan kerja sama perlu dilakukan guna menambah bobot transparansi proses penyelenggaraan pemilu.

Akhirnya, perlu disampaikan di sini, meskipun standar internasional penyelenggara pemilu itu baru dirumuskan dan disosialisasikan IDEA memasuki 2000-an, namun banyak negara yang sudah mempraktekannya selama bertahun-tahun dengan beragam variasi. Penerapan prinsip-prinsip dasar bagi pembentukan lembaga penyelenggara pemilu atau komisi nasional pemilu di setiap negara memang tergantung pada perkembangan historis dan dinamika sosial politik negara yang bersangkutan. Tabel 1 memperlihatkan bagaimana praktek pembentukan komisi nasional penyelenggara pemilu di berbagai negara.²⁵

TABEL 1 KOMISI PEMILIHAN UMUM DI BERBAGAI NEGARA

NEGARA LAIN- DASAR HUKUM	PENCALONAN, PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN ANGGOTA	JUMLAH DAN PERSYARATAN ANGGOTA	TUGAS DAN WEWENANG	HUBUNGAN DENGAN SEKRETARIAT JENDERAL	SUSUNAN ORGANISASI
AFRIKA SELATAN Konstitusi Republik Afrika Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Majelis Nasional mencalonkan nama kepada Komite Panel 2. Komite Panel (Presiden, Ketua Mahkamah Konstitusi, wakil Komisi HAM, wakil Komisi Penyetaraan Gender dan Perlindungan Publik) merekomendasikan kepada Presiden 3. Presiden atau Perdana Menteri mengangkat Anggota Komisi Pemilu. 	<p>Jumlah Anggota 5 orang</p> <p>Persyaratan Anggota:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Warga negara Afrika Selatan. 2. Pada saat dipilih tidak terlibat dalam kepengurusan partai politik. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengatur pemilihan anggota legislatif (nasional, provinsi, dan kota/municipal) dan referendum. 2. Menjamin pemilihan dan referendum berlangsung jujur dan adil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi Pemilu menunjuk Kepala Sekretariat. Kepala Sekretariat menunjuk staf lain sesudah berkonsultasi dengan Komisi Pemilu. 2. Komisi Pemilu bisa meminta bantuan ahli dari lingkungan pegawai negeri. 3. Komisi Pemilu menentukan besar gaji pegawai sekretariat dari dana yang ditetapkan parlemen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi Pemilu terdiri dari 5 anggota, salah satunya adalah hakim. 2. Ketua Komisi Pemilu dibantu deputi yang membawahi bagian SDM, IT, logistik dan infrastruktur, pendaftaran pemilih, pengembangan demokrasi, serta pemilihan.

²⁵ Tabel ini disederhanakan dari Tabel *Perbandingan KPU Berbagai Negara* yang disusun oleh Cetro, tanpa tanggal dan tahun.

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

NEGERA LAN- DASAN HUKUM	PENCALONAN, PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN ANGGOTA	JUMLAH DAN PERSYARATAN ANGGOTA	TUGAS DAN WEWENANG	HUBUNGAN DENGAN SEKRETARIAT JENDERAL	SUSUNAN ORGANISASI
<p style="text-align: center;">INDIA Konstitusi India 1950</p>	<p>Presiden menunjuk dan mengangkat Anggota Komisi Pemilu</p>	<p>Jumlah Anggota 3 orang</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyelenggarakan pemilu (nasional dan negara bagian); melaksanakan secara tidak langsung pemilihan presiden dan wakil presiden. 2. Menyiapkan, memelihara dan memperbarui data pemilih; mengawasi nominasi kandidat; menerima pendaftaran partai politik; mengawasi kampanye. 3. Memfasilitasi peliputan media, mengorganisir TPS; mengawasi penghitungan suara serta mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara. 4. Memberikan pendapat berkaitan dengan permasalahan pas-capemilu, seperti diskualifikasi anggota parlemen dan dewan perwakilan negara bagian. 5. Mendiskualifikasi kandidat yang gagal mempertanggungjawabkan laporan keuangan kampanye. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi Pemilu menunjuk Kepala Sekretariat Nasional sebagai pejabat pemerintah nasional untuk masa kerja tertentu. 2. Komisi Pemilu menunjuk Ketua Komisi Pemilu Negara Bagian sebagai pejabat pemerintahan di negara bagian tersebut. 3. Presiden menyediakan staf yang diminta Komisi Pemilu. 4. Anggaran ditentukan Menteri Keuangan berdasar rekomendasi Komisi Pemilu. 5. Anggaran pemilu negara bagian ditanggung negara bagian. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sebelum 1989 Komisi Pemilu hanya terdiri dari seorang ketua. Sejak 1993 terdiri dari 3 orang, yaitu ketua dan dua anggota. 2. Komisi Pemilu menunjuk dua deputy dari lingkungan pegawai negeri. Dua deputy tersebut membawahi 300 staf yang diatur dalam sebuah struktur hirarkis. 3. Kantor Komisi Pemilu negara bagian punya staf inti yang bekerja secara full time. Selama pelaksanaan pemilu, direkrut staf paruh waktu yang bekerja selama dua minggu.

LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

NEGARA LAN- DASAN HUKUM	PENCALONAN, PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN ANGGOTA	JUMLAH DAN PERSYARATAN ANGGOTA	TUGAS DAN WEWENANG	HUBUNGAN DENGAN SEKRETARIAT JENDERAL	SUSUNAN ORGANISASI
<p style="text-align: center;">MEKSIKO Konstitusi Meksiko</p>	<p>Amandemen 1989 Majelis Rendah memilih 9 anggota; Majelis Tinggi memilih 12 anggota dari partai dan seorang Sekretaris Eksekutif.</p>	<p>Jumlah Anggota 21 orang</p> <p>Persyaratan Anggota:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Warga negara Meksiko yang lahir di Meksiko, dan tidak memiliki kewarganegaraan lain. 2. Terdaftar dalam Daftar Pemilihan Federal dan memiliki dokumen untuk memilih. 3. Berusia lebih dari 30 tahun. 4. Memiliki pengetahuan di bidang politik pemilihan, dan memiliki pengalaman menempati jabatan yang setara. 5. Memiliki reputasi baik dan tidak pernah dihukum karena melakukan kejahatan apapun. 6. Tinggal di wilayah negara selama dua tahun terakhir, kecuali menjalankan tugas negara selama 6 bulan. 7. Tidak pernah terdaftar sebagai kandidat untuk pemilihan apapun selama lima tahun sebelum ditunjuk. 8. Tidak sedang atau pernah memiliki jabatan Ketua Negara Bagian atau Nasional suatu partai politik selama masa 5 tahun sebelum penunjukan. 9. Tidak menjabat sebagai menteri, kepala negara bagian, atau wakil menteri. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memperbarui daftar pemilih federal. 2. Menetapkan daerah pemilihan. 3. Menerima pendaftaran partai. 4. Menetapkan batas pengeluaran dana kampanye. 5. Menerima pendaftaran kandidat pemilu federal. 6. Medesain, mencetak serta mendistribusikan logistik pemilu 7. Menyiapkan semua keperluan pemungutan suara. 8. Memilih dan melatih petugas pemungutan suara. 9. Mengatur pemantauan, survey opini serta polling. 10. Menghitung hasil pemilu. 11. Mengumumkan validitas serta sertifikat pemilihan anggota Majelis Rendah dan Tinggi; 12. Mendesain serta mengimplementasikan program pendidikan politik (civil education). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi Pemilu membentuk Badan Pelayanan Pemilu. 2. Untuk menjadi staf badan tersebut seseorang harus melalui seleksi dan pelatihan dasar. 3. Staf tidak akan diangkat menjadi pegawai tetap sampai mereka menyelesaikan satu pemilu nasional dan lulus evaluasi kinerja tahunan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Majelis Umum adalah lembaga tertinggi dalam Komisi Pemilu, yang bertanggungjawab atas pelaksanaan undang-undang pemilu. 2. Komisi Pemilu memiliki tiga subkomisi, yaitu: (1) Pengarah, yang dibentuk dengan gaya perguruan tinggi (collegiate fashion); (2) Dewan Eksekutif, yang terdiri dari pekerja profesional; (3) Pengawas, yang dibentuk oleh partai politik, tapi tanggung jawabnya dibatasi pada pendaftaran pemilih

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

NEGARA LAN- DASAN HUKUM	PENCALONAN, PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN ANGGOTA	JUMLAH DAN PERSYARATAN ANGGOTA	TUGAS DAN WEWENANG	HUBUNGAN DENGAN SEKRETARIAT JENDERAL	SUSUNAN ORGANISASI
<p style="text-align: center;">THAILAND Konstitusi Thailand 1997</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komite Seleksi (terdiri dari wakil partai di Majelis Rendah dan 10 orang yang terdiri atas Ketua Mahkamah Konstitusi, Ketua Pengadilan Administrasi Tinggi, para rektor perguruan tinggi) memilih 8 orang dari antara mereka sendiri untuk diajukan ke Senat. 2. Jika Senat setuju, Mahkamah Agung akan memilih 5 orang untuk diajukan kembali ke Senat. 3. Jika dalam waktu yang ditentukan Komite Seleksi tidak dapat menetapkan nama tersebut, maka Mahkamah Agung harus melengkapinya. 	<p>Jumlah Anggota 5 orang</p> <p>Persyaratan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Berkebangsaan Thailand karena kelahiran. 2. Usia minimal 40 tahun. 3. Bergelar sarjana. 4. Bukan merupakan anggota parlemen, pejabat politik atau pejabat daerah. 5. Tidak memegang atau tidak pernah memegang jabatan struktural/ pemerintahan 6. Bukan anggota Ombudsman, Komisi HAM, Mahkamah Konstitusi, Komisi Antikorupsi, atau Komisi Pemeriksa Keuangan Negara. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyelenggarakan dan mengawasi pemilu atau referendum. 2. Mengumumkan berbagai pemberitahuan berkenaan dengan pelaksanaan pemilu; 3. Menentukan konstitusi dan menerima pendaftaran pemilih. 4. Mengadakan investigasi dan pencarian fakta sehubungan dengan berbagai masalah yang terkait pemilu. 5. Memerintahkan pelaksanaan pemilu baru. 6. Mengumumkan hasil pemilu atau pemungutan suara referendum. 7. Melaksanakan dan membantu pelaksanaan pendidikan politik. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi Pemilu terdiri dari 5 orang, yakni 1 orang ketua dan 4 anggota. 2. Ketua dan anggota Komisi Pemilu tidak boleh merangkap pekerjaan sebagai pejabat tetap di pemerintahan atau menerima gaji dari pemerintah. 3. Ketua dan anggota Komisi Pemilu tidak boleh menjadi pejabat atau pegawai instansi pemerintah, BUMN atau lembaga pemerintah lokal.

LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

NEGARA LAN- DASAN HUKUM	PENCALONAN, PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN ANGGOTA	JUMLAH DAN PERSYARATAN ANGGOTA	TUGAS DAN WEWENANG	HUBUNGAN DENGAN SEKRETARIAT JENDERAL	SUSUNAN ORGANISASI
KOREA SELATAN	Presiden, Parlemen dan Mahkamah Agung masing-masing menunjuk sepertiga Anggota Komisi Pemilu.	<p>Jumlah Anggota 9 orang.</p> <p>Anggota Komisi Pemilu terdiri dari 3 orang ditunjuk Presiden, 3 orang ditunjuk Parlemen, dan 3 orang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Ketua Hakim Agung otomatis menjadi Ketua Komisi Pemilu</p> <p>Persyaratan Anggota:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Calon anggota harus merupakan individu-individu yang netral. 2. Memiliki standar akademik dan etik tinggi (diutamakan hakim, pengacara, dan pengajar) 3. Selama menjadi anggota Komisi Pemilu tidak boleh berpartisipasi dalam partai atau menjadi anggota partai. 			

C. PENYELENGGARA PEMILU DI INDONESIA

1) Pemilu 1955

Walaupun Pemilu 1955 dikenal sebagai pemilu pertama di Indonesia, namun sejarah pembentukan lembaga penyelenggara pemilu sudah dimulai pada 1946 ketika Presiden Soekarno membentuk Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat, menyusul disahkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat (UU No. 12/1946). Namun BPS yang memiliki cabang-cabang di daerah ternyata tidak pernah menjalankan tugasnya melakukan pemilihan

anggota parlemen. Setelah revolusi kemerdekaan reda, pada 7 November 1953 Presiden Soekarno menandatangani Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 tentang Pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Panitia inilah yang bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan Pemilu 1955 untuk memilih anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat²⁶.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (UU No. 7/1953) yang disahkan pada 4 April 1953 menyebutkan, PPI yang berkedudukan di ibukota negara, Panitia Pemilihan yang berkedudukan di setiap daerah pemilihan,²⁷ Panitia Pemilihan Kabupaten yang berkedudukan di setiap kabupaten, Panitia Pemungutan Suara yang berkedudukan di setiap kecamatan, Panitia Pendaftaran Pemilih yang berkedudukan di setiap desa, dan Panitia Pemilihan Luar Negeri. PPI ditunjuk oleh Presiden, Panitia Pemilihan ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, dan Panitia Pemilihan Kabupaten ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan terakhir ini sempat menimbulkan ketegangan antara pemerintah dengan PPI dalam menyusun kepanitiaan pemilu secara keseluruhan, karena UU No. 7/1953 juga menyatakan bahwa PPI bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilu, yang berarti juga membuat peraturan teknis pemilu.

Rapat Dewan Menteri pada Mei 1954 memutuskan bahwa panitia pemilihan merupakan satu organisasi di bawah pimpinan PPI.

²⁶ Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante*, Jakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958, hlm 3-19.

²⁷ Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 membagi Indonesia ke dalam 16 daerah pemilihan: 01] Jawa Timur, 02] Jawa Tengah, 03] Jawa Barat, 04] Jakarta Raya, 05] Sumatera Selatan, 06] Sumatera Tengah, 07] Sumatera Utara, 08] Kalimantan Barat, 09] Kalimantan Selatan, 10] Kalimantan Timur, 11] Sulawesi Utara-Tengah, 12] Sulawesi Tenggara-Selatan, 13] Maluku, 14] Sunda Kecil Timur, 15] Sunda Kecil Barat, 16] Irian Barat.

Adapun pegawai pamongpraja (PNS Pemda) yang karena jabatannya menjadi ketua badan penyelenggara pemilihan, tugasnya hanya bersifat teknis semata²⁸. Demikian juga peran Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri dalam pengangkatan kepanitiaan pemilu sifatnya hanya administratif, karena calon-calon sesungguhnya dipilih dan diajukan oleh PPI. Dalam memilih calon-calon anggota Panitia Pemilihan dan Panitia Pemilihan Kabupaten, PPI berusaha mengakomodasi usulan-usulan partai peserta pemilu. Melihat hal ini, maka peran PPI memang sangat sentral, dan oleh karenanya posisi keanggotaan PPI diperebutkan oleh partai-partai yang tengah berkoalisi dalam kabinet.

Kabinet Wilopo yang berhasil menggolkan undang-undang pemilu ternyata gagal membentuk PPI karena tidak tercapai kata sepakat di antara partai-partai koalisi untuk mengisi keanggotaan PPI. Kabinet Wilopo akhirnya bubar dan digantikan oleh Kabinet Ali Sastroamidjojo (koalisi PNI-NU-beberapa partai kecil) yang kemudian berhasil membentuk PPI pada awal November 1953. Melalui Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 ditetapkan sembilan anggota PPI.²⁹ Dalam perjalanan kemudian terjadi beberapa pergantian anggota PPI karena ada yang menjadi anggota kabinet, mengundurkan diri dan meninggal dunia. Selain itu, setelah keluarnya Undang-undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 yang berimplikasi pada perubahan UU No. 7/1953, maka terdapat penambahan lima anggota baru sebagaimana diatur lewat lewat Keputusan Presiden Nomor 175 Tahun 1955 tertanggal 26 Desember 1955, sehingga jum-

²⁸ Alfitra Salam, *op. cit.* hlm 24-25.

²⁹ Kesembilan orang itu adalah 1] Sukri Hadikusumo (Ketua/PNI), 2] Rustam Sutan Palindih (Wakil Ketua/PNI), 3] Sudarnadi (Anggota/PIR-Hazairin), 4] Surjaningprodjo (Anggota/NU), 5] Sudibjo (Anggota/PSII), 6] H. Sofjan Siradz (Anggota/PI Perti), 7] Soemarto (Anggota/Parkindo), 8] Hartojo (Anggota/PKI), dan 9] Asrarudin (Anggota/Partai Buruh). Lihat Panitia Pemilihan Indonesia, *op. cit.* hlm

lah anggota PPI menjadi 14 orang³⁰.

Keempatbelas anggota PPI itu kemudian diberhentikan dengan hormat oleh Presiden pada 24 Januari 1958, karena masa kerja keanggotaan PPI menurut undang-undang sebetulnya hanya empat tahun. Untuk menghadapi pemilu kedua yang direncanakan berlangsung pada 1959, Kabinet Ali Sastroamidjojo II mengumumkan sebelas nama anggota PPI yang sebagian besar adalah anggota PPI periode sebelumnya.³¹ Tidak begitu jelas apa yang telah dan sedang dikerjakan oleh PPI periode kedua ini. Yang pasti, setelah Presiden Soekarno mengumumkan keadaan darurat perang (SOB), Kabinet Juanda mengumumkan penundaan pelaksanaan pemilu kedua menjadi tahun 1960. Namun agenda pemilu kedua menjadi terabaikan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menandai pemberlakuan kembali UUD 1945 dan Indonesia mulai memasuki masa Demokrasi Terpimpin.

2) Pemilu Orde Baru

UUD 1945 tidak menyebutkan-nyebut adanya pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR/MPR. Oleh karena itu, sejak

³⁰ Dengan adanya penambahan dan pergantian-pergantian anggota PPI tersebut, maka susunan keanggotaan PPI pada 1 Juni 1957 adalah 1] Sukri Hadikusumo (Ketua/PNI), 2] Rustam Sutan Palindih (Wakil Ketua/PNI), 3] Sudarnadi (Anggota/PIR-Hazairin), 4] H. Sofjan Siradz (Anggota/PI Perti), 5] Soemarto (Anggota/Parkindo), 6] Hartojo (Anggota/PKI), 7] ABM Joesoef (Anggota/Partai Buruh), 8] Soehardjo (Anggota/PSII), 9] Drs. DS Matakupan (Anggota/Partai Katolik), 10] S. Widjaja (Anggota/PKI), 11] Gusti Abdul Muis (Anggota/Masjumi), 12] Dr. Soedarsono (Anggota/PSI), 13] Soegih Tjokrosoemarto (Anggota/PIR Wongsonegoro), 14] RM. Abdul Sis Djojio Adhiningrat (Anggota/NU). Panitia Pemilihan Indonesia, op. cit. hlm 74-79.

³¹ Kesebelas nama tersebut adalah 1] Sukri Hadikusumo (Ketua/PNI), 2] Gusti Abdul Muis (Wakil Ketua/Masyumi), 3] Hadji Achmad Sjahri (Anggota/NU), 4] Soemarto (Anggota/Parkindo), 5] Drs. DS Matakupan (Anggota/Partai Katolik), 6] Suhardjo (Anggota/PSII), 7] Jusuf Adjitorop (Anggota/PKI), 8] I Made Sugitha (Anggota/PSI), 9] Lukas Kustardjo (Anggota/IPKI), 10] H. Sofjan Siradz (Anggota/PI Perti), 11. Asrarudin (Anggota/Partai Buruh). Panitia Pemilihan Indonesia, op. cit. hlm 82-83

mencanangkan berlakunya Demokrasi Terpimpin hingga ambruknya sistem politik itu, Presiden Soekarno tak pernah menggagas adanya pemilu. Namun, berbeda dengan Soekarno, Soeharto berpandangan bahwa pemilu adalah sesuatu yang penting bagi legitimasi politik Orde Baru. Masalahnya adalah bagaimana agar hasil pemilu itu menunjukkan bahwa rakyat memilih dan merasa diwakili oleh komponen-komponen Orde Baru? Pemerintah Orde Baru kemudian membuat dua keputusan penting: pertama, menjadwalkan Pemilu 1971; kedua, mengorganisasikan dan melaksanakan pemilu dengan cara-cara yang dapat menjamin mayoritas formasi DPR/MPR dikontrol langsung oleh Soeharto dan kolega politiknya.

Selanjutnya Soeharto yang sudah diangkat menjadi Pejabat Sementara Presiden menerapkan tiga strategi untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.³² Pertama, pemerintah menciptakan organisasi peserta pemilu sendiri dengan memperbesar peran dan fungsi Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). Kedua, karena partai politik menolak sistem distrik yang ditawarkan pemerintah, dan tetap ngotot menggunakan sistem proporsional, maka sebagai solusinya disepakati apa yang disebut dengan ‘konsensus nasional’. Dalam hal ini pemerintah setuju dengan sistem proporsional, sebaliknya partai politik harus merelakan pemerintah untuk mengangkat anggota DPR/MPR dari unsur ABRI dan kelompok-kelompok lain yang dianggap tidak terwakili di DPR. Ketiga, guna menjamin kepastian kemenangan peserta pemilu buatan pemerintah (Golkar), pemerintah tidak mau berbagi dengan partai politik dalam kepanitiaan pemilu sebagaimana terjadi pada Pemilu 1955.

Bagaimana posisi, fungsi, struktur dan organisasi penyelenggara pemilu Orde Baru sehingga cukup efektif untuk membantu peme-

³² William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992, hlm 36-38.

nangan Golkar dalam pemilu-pemilu Orde Baru? Jawabannya dapat ditemukan dengan menelusuri ketentuan-ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (UU No. 15/1969) yang disahkan pada 17 Desember 1969. Undang-undang ini menyatakan, untuk melaksanakan pemilu presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri.

Adapun tugas LPU meliputi: 1) merencanakan dan menyiapkan pelaksanaan pemilu; 2) memimpin dan mengawasi Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah I (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah II (PPD II), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP); 3) mengumpulkan dan mensistemisasikan bahan-bahan dan data-data pemilu; 4) mengerjakan hal-hal yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilu.

PPI yang berkedudukan di Jakarta bertugas: 1) merencanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu untuk DPR, DPRD I, DPRD II; 2) menyelenggarakan pemilu DPR. PPD I yang berkedudukan di ibukota provinsi bertugas: 1) membantu tugas-tugas PPI; 2) mempersiapkan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu untuk pemilihan anggota DPRD I dan DPRD II; 3) menyelenggarakan pemilu untuk DPRD I. PPD II yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kotamadya, bertugas: 1) membantu tugas-tugas PPD I; 2] menyelenggarakan pemilu untuk DPRD II. PPS yang berkedudukan di kecamatan bertugas: 1) membantu tugas-tugas PPD II; 2) menyelenggarakan pemungutan suara. PPP yang berkedudukan di setiap desa bertugas: 1) membanFtu tugas-tugas PPS ; 2) menyelenggarakan pendaftaran pemilih.

UU No. 15/1969 juga menentukan bahwa Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat dan Lurah/Kepala Desa, masing-

masing menjadi ketua dan merangkap anggota PPI, PPD I, PPD II, PPS dan PPP. Selanjutnya ditentukan, bahwa anggota-anggota PPI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri; anggota-anggota PPD I dan PPD II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri atas usul Gubernur; dan anggota-anggota PPS dan PPP diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Camat.

Secara tekstual rumusan-rumusan tentang fungsi kepanitiaan pemilu pada setiap tingkatan itu memang masih memperlihatkan netralitasnya. Namun jika ditelusuri lebih jauh dan melihat praktek pelaksanaan pemilu, ketentuan-ketentuan tersebut sesungguhnya bias kepentingan Golkar yang juga tercatat sebagai peserta Pemilu 1971. Sebab, pejabat-pejabat pemerintah yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pemilu adalah orang-orang yang juga ditunjuk sebagai fungsionaris Golkar pada setiap tingkatan. Hal ini paling kentara jika dilihat pada proses penghitungan suara, sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah. Inilah yang menyebabkan terjadinya kecurangan dan manipulasi penghitungan suara sebagaimana dilaporkan pada setiap kali pergelaran pemilu Orde Baru.³³

Sukses 'mesin' kepanitiaan Pemilu 1971 dalam memenangkan Golkar, membuat pemerintah Orde Baru mempertahankan 'mesin' tersebut pada pemilu-pemilu Orde Baru berikutnya. Organisasi pemilu yang terdiri dari LPU, PPI, PPD I, PPD II, PPS dan PPP tidak diubah meskipun untuk kepentingan Pemilu 1977 diadakan perubahan undang-undang pemilu, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan

³³ Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1955, hlm.

Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang disahkan pada 25 November 1975 (UU No. 4/1975). Perubahan undang-undang ini hanya untuk mengatur tentang peserta pemilu tahun 1977, yang sebelum itu terbuka bagi semua partai politik, menjadi hanya diikuti oleh tiga peserta, yakni Golkar, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia. Selanjutnya Golkar selalu mendominasi perolehan suara pada setiap kali pemilu.³⁴

Pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971, tidak saja disuarakan oleh mahasiswa, tokoh senior maupun pengamat, tetapi juga oleh partai-partai peserta pemilu. Meski kondisinya terus terdesak, PPP dan PDI tetap berkeras melancarkan protes. Terlebih atas berbagai pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977. Rupanya protes-protes tersebut mendapat respon dari pemerintah dan juga DPR yang didominasi oleh Golkar dan ABRI. Lalu, muncul-lah gagasan memperbaiki undang-undang pemilu yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' pemilu berikutnya, yakni Pemilu 1982.

Memenuhi tuntutan PPP dan PDI, maka pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu, di samping LPU dan jajarannya. Badan baru ini bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu), yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu. Rencana pelibatan partai dalam kepanitiaan

³⁴ Perolehan Suara Pemilu 1971: Golkar (62,80%), partai-partai yang kemudian berfusi ke PPP (27,11%), partai-partai yang kemudian berfusi ke PDI (10,09%), dari 54.669.509 suara. Perolehan Suara Pemilu 1977: Golkar (62,11%), PPP (29,29%), PDI (8,60%) dari 63.998.344 suara. Perolehan Suara Pemilu 1982: Golkar (64,34%), PPP (27,78%), PDI (7,88%) dari 75.126.306 suara. Perolehan Suara Pemilu 1987: Golkar (73,16%), PPP (15,97%), PDI (10,89%) dari 85.869.816 suara. Perolehan Suara Pemilu 1992: Golkar (68,10%), PPP (17,00%), PDI (14,90%) dari 97.789.534 suara. Perolehan Suara Pemilu 1997: Golkar (74,51%), PPP (22,43%), PDI (3,06) dari 112.991.150 suara.

pemilu dan pembentukan Panwaslak Pemilu tersebut diterima oleh DPR yang kemudian diformat ke dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan 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 (UU No. 2/1980).

Namun kalau dicermati lebih jauh, sesungguhnya posisi dan fungsi Panwaslak Pemilu dalam struktur kepanitiaan pemilu tidak jelas³⁵. Di satu pihak, Panwaslak Pemilu bertugas untuk mengawasi pelaksanaan pemilu; tapi di lain pihak, Panwas Pemilu harus bertanggungjawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya, dalam hal ini Panwaslak Pemilu Pusat bertanggungjawab kepada Ketua PPI, Ketua Panwaslak Pemilu Daerah I bertanggungjawab kepada Ketua PPD I, Ketua Panwaslak Pemilu Daerah II

³⁵ Berikut adalah bunyi Pasal 1 (4b) UU No. 2/1980 yang mengatur Panwaslak Pemilu: *Pada Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dan Panitia Pemungutan Suara dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum, yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan dengan ketentuan sebagai berikut: a) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan masing-masing berturut-turut sesuai dengan tingkatannya terdiri dari seorang Ketua merangkap Anggota dan seorang Wakil Ketua merangkap Anggota yang dijabat oleh pejabat Pemerintah serta beberapa orang Anggota yang diambilkan dari unsur Pemerintah, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, Golongan Karya dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia; b) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota-anggota DPR, DPRD I dan DPRD II dalam wilayah kerjanya masing-masing sesuai dengan tingkatannya dan bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan/Panitia Pemungutan Suara yang bersangkutan; c) Panitia Pengawas pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan juga melakukan pengawasan terhadap pendaftaran pemilih dan penyampaian surat pemberitahuan/panggilan, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*

bertanggungjawab kepada Ketua PPD II dan Panwaslak Pemilu Kecamatan bertanggungjawab kepada Ketua PPS. Ini artinya Panwaslak Pemilu adalah subordinat dari panitia pelaksana pemilu. Nah, bagaimana mungkin pengawasan bisa efektif berjalan, jika pengawas berada di bawah pihak yang diawasi?

Ketentuan-ketentuan tentang Panwaslak Pemilu dalam UU No. 2/1980 tidak menjelaskan ruang lingkup tugas pengawasan pemilu, tugas dan kewenangan pengawas pemilu, mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran, serta pengisian anggota dan penentuan pimpinan Panwas Pemilu. Soal-soal seperti itu diserahkan sepenuhnya pengaturannya kepada peraturan pemerintah. Namun peraturan pemerintah pun tidak mengatur secara rinci hal-hal tersebut, kecuali dalam soal pengisian anggota Panwaslak Pemilu dan penentuan pimpinannya.

Dalam peraturan pemerintah itu disebutkan bahwa Ketua Panwaslak Pemilu Pusat adalah Jaksa Agung dengan lima wakil ketua merangkap anggota, masing-masing adalah pejabat dari Departemen Dalam Negeri, ABRI, Golkar, PPP dan PDI. Begitu seterusnya pada tingkat bawah: Panwaslak Pemilu Daerah I diketuai oleh Kepala Kejaksaan Tinggi yang didampingi lima wakil ketua masing-masing dari Pemda Tingkat I, Kodam/Korem, DPD I Golkar, DPD PPP dan DPD PDI; Panwaslak Pemilu Daerah II diketuai oleh Kepala Kejaksaan Negeri yang didampingi lima wakil ketua masing-masing dari Pemda Tingkat II, Kodim, DPD II Golkar, DPC PPP dan DPC PDI; sedang Panwaslak Pemilu Kecamatan diketuai oleh pejabat kecamatan yang didampingi staf Koramil dan wakil-wakil dari Golkar, PPP dan PDI.

Dengan susunan dan struktur organisasi seperti itu, maka keberadaan pengawas pemilu yang semula diniatkan untuk mengontrol pelaksanaan pemilu agar kualitas pemilu lebih baik, tidak mungkin diwujudkan. Sebab, (sama dengan PPI, PPD I, PPD II, dan PPS)

Panwaslak Pemilu Pusat, Panwaslak Pemilu Daerah I, Panwaslak Pemilu Daerah II, dan Panwaslak Pemilu Kecamatan, juga didominasi oleh aparat pemerintah yang tidak lain adalah para pendukung Golkar.³⁶ Yang terjadi sebaliknya, fungsi pengawasan oleh Panwaslak Pemilu justru diselewengkan untuk kepentingan kemenangan Golkar, dengan dua langkah sekaligus: pertama, Panwaslak Pemilu melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan oleh Golkar; kedua, Panwaslak Pemilu melakukan diskriminasi dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu, karena hanya mengusut kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu non-Golkar.³⁷

Sebagai bagian dari ‘mesin’ kemenangan Golkar, keberadaan Panwaslak Pemilu memang cukup efektif, setidaknya telah mampu meredam protes-protes ketidakpuasan PPP dan PDI atas kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang terjadi, karena kasus-kasusnya sudah ‘ditangani’ Panwaslak Pemilu. Secara substansial, penanganan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan pemilu memang tidak memuaskan PPP dan PDI. Akan tetapi secara prosedural Panwaslak Pemilu telah menjalankan tugasnya, sehingga semua pihak mau tidak mau mesti menerima hasil kerja Panwaslak Pemilu. Demikianlah, maka keberadaan Panwaslak Pemilu selalu dipertahankan dalam pemilu-pemilu Orde Baru karena dirasa cukup efektif untuk mengatur dan mengendalikan kemenangan Golkar. Meski demikian, jejak lembaga pemilu *ad hoc* yang dibentuk sejak Pemilu 1992 ini sebetulnya masih agak ‘misterius’, sebab sampai saat ini belum diketemukan laporan-laporan resmi yang mereka buat sebagaimana layaknya

³⁶ Syamsuddin Haris, ‘Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan’ dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998, hlm 11-12.

³⁷ Alexander Irwan dan Edriana, op. cit. hlm

dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lain.³⁸

Pada akhir 1984, untuk ketiga kalinya pemerintah mengajukan usul perubahan atas undang-undang pemilu. Usulan ini diterima DPR sehingga pada 7 Januari 1985 diberlakukanlah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 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 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 (UU No. 1/1985). Dalam undang-undang ini memang ada perubahan-perubahan ketentuan terhadap LPU dan panitia pelaksana pemilu, serta Panwaslak Pemilu. Namun perubahan-perubahan itu sifatnya hanya redaksional, sebatas penyesuaian dengan perkembangan hukum di wilayah lain. Secara substansial tidak ada yang berubah dengan posisi, fungsi, susunan dan struktur organisasi LPU/PPI dan jajarannya, demikian juga tak ada perubahan terhadap posisi, fungsi, susunan dan struktur organisasi Panwaslak Pemilu dan jajarannya. Dua 'mesin' pemenangan Golkar itu terus dipertahankan hingga Pemilu 1997, pemilu terakhir Orde Baru.

3) Pemilu Transisi 1999

Di bawah tekanan gerakan reformasi, Presiden Habibie tidak bisa berlama-lama untuk meneruskan masa kepresidenan Soeharto yang mestinya berakhir pada 2003. Meskipun DPR/MPR masih dikuasai oleh Golkar, namun partai ini tidak mau berspekulasi bahwa Habibie harus melanjutkan kekuasaan Soeharto sampai tuntas. Tuntutan

³⁸ Panwas Pemilu Pusat untuk Pemilu 1999 yang berusaha menelusuri dokumentasi resmi laporan pengawasan pemilu tersebut di LPU/KPU dan di lembaga-lembaga lain yang mungkin menyimpannya, tak mendapatkan hasilnya. Lihat Laporan Pertanggungjawaban Panwas Pemilu Pusat, Pemilu 1999.

untuk menyelenggarakan pemilu yang bebas memang sudah tidak bisa dibendung, meski prosedur formal ketatanegaraan harus tetap diikuti. Sidang Istimewa MPR pada awal November 1998 mengesahkan Tap MPR No. XIV/1998 yang memerintahkan kepada presiden untuk menyelenggarakan pemilu selambat-lambatnya pada 7 Juni 1999. Selanjutnya pada 1 Februari 1999 disahkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999).

Undang-undang tersebut 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, maka KPU diposisikan sebagai penyelenggara pemilu yang sebenarnya, yaitu mewujudkan *free and fair election* atau pemilu yang jujur dan adil. Oleh karena itu, KPU harus melayani pemilih menggunakan haknya dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua peserta pemilu. KPU tak bisa lagi digunakan sebagai mesin politik untuk tujuan kelompok tertentu.³⁹

UU No. 3/1999 menyebutkan bahwa penanggungjawab pemilu adalah presiden yang diselenggarakan oleh KPU. Lalu Pasal 10 menyebutkan tujuh tugas dan wewenang KPU: 1) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilu; 2) Menerima, meneliti dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilu; 3) Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan pemilu mulai dari tingkat pusat sampai TPS; 4) Menetapkan jumlah kursi-kursi di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II; 5) Menetapkan keseluruhan hasil

³⁹ Andi Alfian Malarangeng, 'Komisi Pemilihan Umum' dalam Kajian Pemilu 1999, Jakarta: Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999, hlm 4-5.

pemilu di semua daerah pemilihan DPR, DPRD I dan DPRD II; 6) Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta hasil pemilu; 7) Memimpin tahapan kegiatan pemilu.

PPI yang berkedudukan di ibukota negara, mempunyai tugas dan wewenang: 1) Membentuk serta mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I); 2) Menetapkan nama-nama calon anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan; 3) Melaksanakan pemilu untuk pemilihan anggota DPR; 4) Menghitung suara hasil pemilu untuk menentukan anggota DPR. Selanjutnya PPD I membentuk PPD I, dan seterusnya PPD I membentuk PPK, PPK membentuk PPS dan PPS membentuk KPPS.⁴⁰

Meskipun dibentuk dan bertanggungjawab kepada presiden, namun selaku penyelenggara pemilu, KPU bersifat bebas dan mandiri; KPU adalah lembaga independen yang terbebas dari kepentingan siapapun, termasuk kepentingan pemerintah. Semula, untuk menjaga independensi ini, dalam Draf RUU Pemilu, pemerintah mengajukan tiga komponen penyelenggara pemilu, yakni wakil peserta

⁴⁰ PD I yang berkedudukan di ibukota provinsi mempunyai tugas dan wewenang: 1] Membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II); 2] Menetapkan calon-calon anggota DPRD I untuk setiap daerah pemilihan; 3] Melaksanakan pemilu untuk anggota DPR dan DPRD I; 4] Menghitung suara hasil pemilu setiap daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD I; 5] Membantu tugas PPI. PPD II yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kotamadya mempunyai tugas dan wewenang: 1] Membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK); 2] Menetapkan nama-nama calon anggota DPRD II untuk setiap daerah pemilihan; 3] Melaksanakan pemilu untuk pemilihan anggota DPR, DPRD I dan DPRD II; 4] Menghitung suara hasil pemilu setiap daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II; 5] Membantu tugas PPD II. PPK yang berkedudukan di kecamatan mempunyai tugas dan wewenang: 1] Membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemungutan Suara (PPS); 2] Menghitung suara hasil pemilu untuk DPR, DPRD I dan DPRD II; 3] Membantu tugas-tugas PPD II. PPS yang berkedudukan di setiap desa/kelurahan bertugas: 1] Melakukan pendaftaran pemilih dengan membentuk petugas pendaftaran pemilih; 2] Membentuk Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) sesuai dengan jumlah TPS; 3] Membantu tugas PPS.

pemilu, wakil pemerintah dan wakil masyarakat nonpartisan. Namun unsur ketiga itu ditolak DPR⁴¹, sehingga UU No. 3/1999 menetapkan, anggota KPU hanya terdiri dari wakil-wakil partai peserta pemilu dan wakil-wakil pemerintah. Dalam hal ini diatur, keanggotaan partai diwakili satu orang masing-masing peserta pemilu, sedangkan keanggotaan pemerintah diwakili 5 (lima) orang, akan tetapi hak suara wakil-wakil partai dan wakil-wakil pemerintah berimbang, *fifty-fifty*. Model keanggotaan KPU terdiri dari wakil-wakil partai peserta pemilu dan wakil-wakil pemerintah, berlaku di lingkungan PPI, PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS. Hanya pada tingkat KPPS dimungkinkan tampilnya wakil dari masyarakat umum untuk mengantisipasi kemungkinan tiadanya wakil partai.

Berbeda dengan LPU yang secara otomatis diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, disekretarisi oleh Sekjen Depdagri, ketua dan wakil-wakil ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota KPU, sedangkan sekretaris umum dan wakil sekretaris umum KPU diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usulan KPU. Ketua, wakil-wakil ketua dan sekretaris PPI dipilih dari dan oleh anggota KPU, sedangkan ketua, wakil-wakil ketua dan sekretaris PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS dipilih dari dan oleh masing-masing anggotanya. Perlu ditegaskan di sini, bahwa sekretariat KPU yang dipimpin oleh sekretaris umum dan wakil sekretaris umum, fungsinya adalah *supporting* dan

⁴¹Tiga fraksi (Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi Demokrasi Indonesia) menolak hadirnya wakil masyarakat nonpartisan di KPU dengan dalih, bahwa partai-partai adalah penjelmaan dari berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat, sehingga bayangan tentang adanya warga masyarakat yang nonpartisan adalah sesuatu yang absurd. Dengan demikian identifikasi warga masyarakat nonpartisan menjadi absurd pula. Di samping itu partai-partai juga curiga bahwa wakil masyarakat nonpartisan itu merupakan rekyasa pemerintah untuk menempatkan 'orang-oranya' di KPU sehingga pemerintah akan tetap bisa mendominasi KPU. Lihat andi Alfian Malarangeng, op. cit. hlm. 7.

facilitating, yaitu membantu dan memfasilitasi kegiatan-kegiatan KPU. Hal ini juga berlaku bagi sekretariat di tingkat PPI, PPD I, PPD II, PPK, PPS dan KPPS.

Proses pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara yang berlangsung damai, lancar dan demokratis dalam Pemilu 1999, ternyata tak berujung mulus pada proses akhir pelaksanaan pemilu. Sebab, pada tahapan penetapan hasil pemilu, sebagian besar anggota KPU dari partai politik tidak bersedia menandatangani hasil penghitungan suara secara nasional yang telah diserahkan PPI, dengan dalih banyak terjadi pelanggaran dan kecurangan dalam pelaksanaan pemilu. Memang benar banyak pelanggaran dalam Pemilu 1999 dan hal ini telah dicatat dengan baik oleh pengawas pemilu dan pemantau pemilu. Namun, pelanggaran yang terjadi masih dalam batas toleransi, sehingga tidak berpengaruh terhadap hasil penghitungan suara nasional. Apalagi, wakil-wakil partai yang berada di tingkat KPPS, PPS, PPK, PPD II, PPD I, sampai PPI telah menandatangani hasil penghitungan suara (yang berarti proses penghitungan suara telah berlangsung sesuai prosedur).

Akibat sikap tidak *fair* sebagian besar anggota KPU dari partai itu proses pemilu molor dari jadwal. Lebih dari itu, pemilu yang telah berlangsung damai dan demokratis terancam tidak menghasilkan apa-apa. Situasi inilah yang memaksa Presiden Habibie mengambil alih urusan pemilu dengan pijakan hukum Pasal 8 ayat (1) UU No. 3/1999, bahwa "*Penanggung jawab Pemilihan Umum adalah Presiden.*" Langkah Habibie ini bisa ditafsirkan sebagai bentuk intervensi presiden terhadap KPU, namun hal itu harus dilakukan demi menyelamatkan pemilu akibat ulah sebagian besar anggota KPU yang tidak bertanggungjawab. Terbukti keputusan Habibie tidak mendapatkan perlawanan dari banyak kalangan yang berarti keputusan itu dianggap benar oleh publik. Habibie sendiri baru berani melangkah setelah mendapat rekomendasi dari Panwas Pemilu Pusat

agar mengambil alih urusan pemilu.⁴²

Meskipun pembentukan Panwaslak Pemilu pada zaman Orde Baru ditujukan untuk mendukung ‘mesin’ pemenangan Golkar yang bernama LPU, namun keberadaan pengawas pemilu tetap dipertahankan pada Pemilu 1999. Sebab, tujuan pembentukan pengawas pemilu sebetulnya sangat strategis, yakni menjaga agar proses pemilu berlangsung sesuai dengan prinsip pemilu yang luber dan jujur. Hanya saja, pada zaman Orde Baru, tujuan itu diselewengkan dengan baik oleh pemerintah. 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 hirarkis dan subordinatif. Undang-undang juga mengatur anggota Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi dan masyarakat. Sedangkan anggota Panwaslu Kecamatan terdiri dari unsur perguruan tinggi dan masyarakat. Selanjutnya disebutkan, susunan Panwaslu ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung (MA) untuk Pusat, Ketua Pengadilan Tinggi (PT) untuk Provinsi, Ketua Pengadilan Negeri (PN) untuk Kabupaten/Kota dan Kecamatan.

Adapun tugas dan kewajiban Panwaslu adalah 1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; 2) menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan 3) menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak

⁴² Lihat Laporan Pertanggungjawaban Panwas Pemilu Pusat Pemilu 1999

dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Untuk itu, undang-undang memerintahkan kepada MA (dengan konsultasi kepada KPU) untuk mengatur hubungan kerja di antara Panwaslu di berbagai tingkatan dengan KPU dan PPI, PPD I, PPD II dan PPK. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum (PP No. 33/1999), memberikan kewenangan dan kewajiban kepada Panwaslu untuk melakukan pemeriksaan terhadap keabsahan alasan keberatan KPU, PPI, PPD I, PPD II membubuhkan tanda tangan pada Berita Acara Pemungutan Suara. Peraturan pemerintah inilah yang kemudian terbukti mampu menyelamatkan hasil Pemilu 1999 dari manuver-manuver tak bertanggungjawab dari anggota KPU yang berasal dari partai politik.

Seperti dilaporkan oleh Panwaslu Pusat untuk Pemilu 1999, setidaknya terdapat 4.290 kasus pelanggaran, mulai dari pelanggaran administratif, pelanggaran tata cara, pelanggaran pidana, *“money politic”* dan netralitas birokrasi/pejabat pemerintah. Namun, jika memperhatikan laporan para pemantau dan pemberitaan media massa, baik lokal maupun nasional, kasus-kasus kecurangan, penyimpangan dan pelanggaran yang terjadi pada Pemilu 1999 jauh lebih banyak daripada yang dilaporkan dan dicatat oleh Panwas Pemilu. Laporan Panwaslu Pusat untuk Pemilu 1999 sendiri memperlihatkan, lembaga ini hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilu; sedangkan kasus-kasus yang bersifat pidana pemilu, termasuk di dalamnya *“money politic”* tidak bisa ditangani dengan baik. Dari 270 kasus yang dilimpahkan ke polisi, hanya 26 yang diproses sampai di pengadilan. Dan sampai Panwaslu 1999 dibubarkan, tidak ada satu pun kasus *“money politic”* yang diproses sampai pengadilan, meskipun saat itu indikasi adanya praktek *“money politic”* sangat kuat dan menjadi perbincangan publik.

Dalam laporan pertanggungjawabannya, Panwaslu untuk Pemilu

1999 menyimpulkan bahwa lembaga tersebut tidak efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu. Panwas Pemilu 1999 hanyalah sekadar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum, atau bertindak sebagai mediator kalau diminta. Bahkan, banyak pihak memberikan julukan beragam tentang Panwas Pemilu, seperti tukang pembuat rekomendasi, tukang memberi peringatan, tidak bergigi, pemulung data dan *was-was melulu*.

Setidaknya terdapat empat faktor yang menyebabkan ketidakefektifan Panwas Pemilu 1999 dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu: pertama, tugas dan wewenang Panwaslu tidak memadai⁴³; kedua, sumber daya manusia (SDM) kurang siap⁴⁴; ketiga, *software* dan *hardware* kurang memadai⁴⁵; keempat,

⁴³ UU No. 3/1999 tidak secara tegas merumuskan tugas dan kewenangan apa saja yang diberikan kepada Panwaslu. Dalam kondisi itu, Panwas ketika itu hanya menjadi penyampai peringatan tertulis, pemberi rekomendasi dan meneruskan temuan ke institusi penegak hukum, serta bertindak sebagai mediator jika diminta. Tapi peringatan yang disampaikan kepada peserta pemilu serta rekomendasi dan berkas pelanggaran yang diajukan ke polisi sama sekali tidak berarti. PP 33/1999 sebetulnya memberikan kewenangan kepada pengawas sebagai arbitrator yang keputusannya mengikat dan final. Namun peraturan pemerintah ini justru tidak diakui oleh KPU, sehingga pelaksanaannya pun tidak bisa efektif.

⁴⁴ Panwas Pemilu yang melibatkan unsur masyarakat dan perguruan tinggi di dalamnya, sebenarnya merupakan gagasan baru dan segera direalisasikan pada Pemilu 1999, sehingga proses institusionalisasi lembaga ad-hoc ini amburadul. Pemberian hak kepada lembaga peradilan untuk membentuk pengawas saja, sudah menunjukkan ketidaktepatan kebijakan ini. Sebab, lembaga peradilan, selain secara institusional tidak boleh terlibat langsung dalam proses-proses pemilu, lembaga peradilan juga tidak memiliki kapabilitas untuk melakukan institusionalisasi lembaga ad-hoc yang berstruktur, dari atas sampai bawah. Kriteria dan mekanisme rekrutmen keanggotaan pengawas tidak jelas, sehingga orang-orang yang masuk di badan tersebut tidak sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Sudah begitu mereka tidak mendapatkan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan pengawas.

⁴⁵ Hasil evaluasi Panwas Pemilu 1999 menunjukkan, badan ini sangat kedodoran dalam melayani antusiasme masyarakat yang melaporkan masalah-masalah

pat, terbatasnya akses informasi⁴⁶. Meskipun demikian, Panwaslu Pusat untuk Pemilu 1999 sebetulnya telah menyelamatkan hasil-hasil Pemilu 1999 ketika mereka merekomendasikan kepada Presiden Habibie agar mengambil alih proses akhir Pemilu 1999 yang nyaris amburadul akibat laku politik yang tidak bertanggungjawab dari para anggota KPU yang berasal dari partai politik. Sedangkan keempat faktor yang menyebabkan ketidakefektifan Panwas Pemilu 1999 tersebut menjadi bahan masukan untuk memperkuat posisi dan fungsi Panwas Pemilu sebagaimana kemudian dituangkan dalam UU No. 13/2003 dan UU No 23/2003 yang mengatur Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004.

pelanggaran peraturan pemilu. Mereka tidak memiliki instrumen standar, berupa peraturan-peraturan pelaksana (juklak) dan peraturan-peraturan teknis (juknis) pengawasan untuk melakukan tugas-tugas pengawasan. Akibatnya, jajaran pengawas tidak efektif dalam menyaring apa-apa yang datang dari masyarakat, sekaligus tidak bisa cepat bertindak dalam menangani pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Karena prasarana fisik terbatas, jajaran pengawas juga tidak bisa memonitor langsung terjadinya pelanggaran-pelanggaran di lapangan. Sekretariat yang mendompleng di kantor-kantor pengadilan, minimnya sarana komunikasi dan lain-lain, jelas menjadi faktor penghambat kerja pengawasan pada Pemilu 1999.

⁴⁶ Banyak laporan dari masyarakat tidak bisa ditindaklanjuti oleh Panwas Pemilu 1999, karena badan ini tidak mampu melakukan klarifikasi dan verifikasi atas laporan tersebut. Hal ini disebabkan, baik peserta maupun penyelenggara pemilu, tidak memberikan akses informasi kepada jajaran pengawas atas laporan atau indikasi-indikasi yang ada di tangannya. Kasus "money politic" yang menjadi sorotan besar dalam Pemilu 1999, tidak bisa sampai ke pengadilan, salah satunya akibat sedikitnya bukti yang dimiliki oleh pengawas, sehingga polisi dan jaksa tidak bisa menindaklanjuti laporan-laporan tersebut.

BAB 3

PENYELENGGARA PEMILU 2004 DAN PILKADA 2005

A. PEMILU 2004: KPU JADI *SUPERBODY*

1) Undang-undang Pemilu Terlambat

Perilaku anggota KPU dari partai politik yang hendak menggagalkan hasil Pemilu 1999 dengan cara tidak bersedia menandatangani berita acara hasil pemilu, mempengaruhi pandangan partai politik dalam melihat posisi KPU. Perubahan pandangan tentang penyelenggara pemilu tersebut mengemuka dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR) yang diselenggarakan pada Oktober 1999. Dalam forum ini MPR mengesahkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang di dalamnya digariskan bahwa agar penyelenggaraan pemilihan umum lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab, maka penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan.

Menindaklanjuti ketetapan tersebut, DPR dan pemerintah mengubah Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999) dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 4/2000). Undang-undang perubahan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan nonpartisan. Dengan demikian, anggota dan pengurus partai dilarang menjadi anggota KPU. Adapun calon anggota KPU diusulkan oleh presiden dan mendapatkan persetujuan DPR.

UU No. 4/1999 ditanda-tangani oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada 7 Juni 2000, dan langsung diberlakukan. Pemberlakuan undang-undang perubahan ini berarti juga pembekuan terhadap KPU yang menyelenggarakan Pemilu 1999. Sesuai dengan ketentuan UU. No 4/2000 bahwa anggota KPU terdiri dari sebelas orang, maka DPR memilih sebelas nama dari 20 nama yang diajukan pemerintah. Mereka dilantik Presiden Abdurrahman Wahid pada 6 April 2001, yang kemudian memilih sendiri ketua dan wakil ketuanya.¹

Sementara pada 9 November 2001, SU-MPR mengesahkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945),

¹ Kesebelas nama itu adalah 1] Prof. Dr. Nazaruddin Sjamsuddin, ketua/anggota (FISIP UI, Jakarta); 2] Prof. Dr. Ramlan Surbakti, wakil ketua/anggota (FISIP Unair, Surabaya); 3] Dr. Imam Prasodjo, anggota (FISIP UI, Jakarta); 4] Dr. Chusnul Mar'iyah, anggota (FISIP UI, Jakarta); 5] Mulyana Wira Kusumah, MA, anggota (FISIP UI, Jakarta); 6] Valina Singka, MA, anggota, (FISIP UI, Jakarta); 7] Dr. Mudji Sutrisno, anggota (STF Driyakara, Jakarta); 8] Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, anggota (FISIP Unpad, Bandung); 9] Anas Urbaningrum, MA, anggota (mantan Ketua Umum HMI, Jakarta); 10] Dr. Hamid Awaludin, anggota (FH Unhas, Makassar); 11] Daan Dimara, MA, anggota (FISIP Uncen, Jayapura). Dalam perjalanan kemudian Dr. Imam Prasodjo dan Dr. Mudji Sutrisno mengundurkan diri dari keanggotaan KPU, jauh hari sebelum persiapan Pemilu 2004. Setelah dilantik, anggota baru KPU tersebut lebih banyak menganggur karena urusan terkait dengan Pemilu 1999 tinggal menyelesaikan masalah-masalah administrasi yang menjadi tanggungjawab staf sekretariat. KPU menghabiskan banyak waktu untuk menunggu undang-undang pemilu baru yang harus disesuaikan dengan perubahan konstitusi.

yang antara lain menetapkan bahwa seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilu. Perubahan Ketiga UUD 1945 juga membentuk lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggotanya juga harus dipilih lewat pemilu. Yang lebih penting lagi, Perubahan Ketiga UUD 1945 juga memerintahkan agar presiden dan wakil presiden dipilih lewat pemilu. Berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusi tersebut, maka KPU kelak tidak hanya melaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR/DPRD sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya, tetapi juga pemilu untuk memilih anggota DPD, presiden dan wakil presiden. Namun, undang-undang yang mengatur tentang ketiga pemilu itulah yang kemudian sempat harus ditunggu-tunggu KPU.

Idealnya undang-undang pemilu sudah disahkan setidaknya dua tahun sebelum hari H pelaksanaan pemilu, sehingga KPU dan jajarannya mempunyai waktu yang cukup untuk mempersiapkan penyelenggaraa pemilu. Namun, akibat tarik-menarik politik yang kuat di DPR, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003) baru bisa diundangkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 11 Maret 2003; sedangkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003) diundangkan pada 31 Juli 2003. Itu artinya KPU hanya punya waktu 13 bulan untuk menyiapkan pemilu legislatif (pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD), dan 13 bulan juga untuk menyiapkan pemilu presiden, mengingat KPU menjadwalkan Pemilu Legislatif 2004 akan dilaksanakan pada 5 April 2004, sedangkan Pemilu Presiden 2004 akan jatuh pada 6 Juni 2004.

Bagaimana posisi dan fungsi, serta tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004? Meskipun konstitusi memungkinkan dibuatnya undang-

undang khusus tentang KPU, namun demi pertimbangan praktis dan melihat keterdesakan waktu, DPR dan pemerintah tidak membuat undang-undang khusus tersebut. Keberadaan KPU dan jajarannya terkait dengan penyelenggaraan pemilu legislatif diatur dalam UU No. 12/2003, sedangkan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu presiden diatur dalam UU No. 23/2003.²

2) Keputusan Tidak Bisa Dikoreksi

Mengacu pada konstitusi, UU No. 12/2003 menegaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. KPU bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu, dan wajib menyampaikan laporan tahapan penyelenggaraan pemilu kepada presiden dan DPR. Struktur organisasi penyelenggara pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang masing-masing mempunyai sekretariat. Dalam pelaksanaan pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS); selanjutnya di setiap tempat pemungutan suara (TPS), PPS membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Sedangkan Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemilihan Luar Negeri (KPPLN) langsung dibentuk oleh KPU.

UU No. 12/2003 memerinci sembilan tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu legislatif: 1) merencanakan penyelenggaraan Pemilu; 2) menetapkan organisasi dan tata-cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu; 3) mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu; 4) menetapkan peserta Pemilu; 5) menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD

² Pengaturan KPU dalam UU No.12/2003 mencakup 35 pasal, yakni Pasal 15 – 50; sedangkan dalam UU No. 23/2003 mencakup 11 pasal, yakni Pasal 9 – 20.

Kabupaten/Kota; 6) menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara; 7) menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; 8) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu; dan 9) melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.³

Selain itu, undang-undang tersebut juga menyebutkan tujuh kewajiban KPU, yaitu: 1) memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu; 2) menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan; 3) memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan; 4) menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat; 5) melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada presiden selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD; 6) mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan 7) melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-

³ Adapun tugas dan wewenang KPU dalam menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 10 UU No. 23/2003 yang terdiri dari 13 tem, yaitu: 1] merencanakan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; 2] menetapkan tata cara pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan tahapan yang diatur dalam undang-undang; 3] mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; 4] menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; 5] meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon; 6] meneliti persyaratan calon presiden dan calon wakil presiden yang diusulkan; 7] menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan; 8] menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye; 9] mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye; 10] menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit yang dimaksud; 11] menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; 12] melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; 13] melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh undang-undang.

undang.⁴ Selanjutnya UU No. 12/2003 juga mengatur tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Jika dibandingkan dengan penyelenggara Pemilu 1999, tugas dan wewenang KPU sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 12/2003 jauh lebih kuat dan lebih luas. Hal ini sebetulnya bisa dimengerti karena: *pertama*, KPU adalah pelaku tunggal penyelenggara pemilu di tingkat nasional, sehingga tugas dan wewenang yang dulu dibagi dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) sekarang disatukan di tangan KPU; *kedua*, UU No. 12/2003 memerintahkan KPU untuk menetapkan tata cara semua tahapan pemilu, di mana sebelumnya sebagian tata cara tersebut diatur oleh peraturan pemerintah; *ketiga*, KPU menetapkan organisasi pelaksana tahapan pemilu; *keempat*, KPU menguraikan lebih terperinci pola organisasi dan tata kerja KPU/KPUD yang diatur oleh Keputusan Presiden. Sebagai ilustrasi, untuk memperjelas tata cara pelaksanaan tahapan pemilu legislatif saja, KPU harus membuat setidaknya 54 keputusan.

Sayangnya, UU No. 12/2003 tidak memberi ruang kepada siapa pun untuk mengoreksi keputusan-keputusan KPU. Akibatnya, sebagaimana dilaporkan Panwas Pemilu, ada sejumlah keputusan KPU yang bersifat pengaturan yang-kalau ditelaah lebih lanjut-sebetulnya

⁴ Kewajiban KPU dalam menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 11 UU No. 23/2003, yang terdiri dari tujuh item, yaitu: 1] melaksanakan pasangan calon secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; 2] menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan; 3] memelihara arsip dan dokumen Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan; 4] menyampaikan informasi kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada masyarakat; 5] melaporkan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada presiden selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sesudah pengucapan sumpah atau janji presiden dan wakil presiden; 6] mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN sesuai dengan peraturan perundang-undangan; 7] melaksanakan semua tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara tepat waktu.

melanggar atau menyimpang dari undang-undang.⁵ Sebagian dari keputusan-keputusan tersebut memang dikoreksi setelah mendapat desakan kuat dari partai peserta pemilu, namun sebagian yang lain tetap berlaku karena KPU tidak begitu peduli dengan suara-suara yang dilancarkan oleh pemantau maupun pengawas. Bahkan, ada beberapa peraturan yang sengaja diubah atau dibuat untuk memenuhi permintaan peserta pemilu, meski perubahan peraturan tersebut tidak sesuai dengan undang-undang.

Peluang mengoreksi keputusan KPU yang bersifat pengaturan kemudian memang dibuka oleh UU No. 23/2003 dengan menegaskan bahwa keputusan KPU yang bersifat pengaturan bisa diuji ke Mahkamah Agung. Namun, ketentuan ini hanya berlaku bagi pengaturan pemilu presiden dan datangnya terlambat, sementara proses pemilu legislatif berjalan terus.

Yang paling banyak disorot adalah keputusan KPU terkait dengan penetapan peserta pemilu; penetapan daerah pemilihan, penetapan jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; dan penetapan hasil pemilu dan pengumuman calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Menyangkut keputusan-keputusan KPU yang bersifat penetapan ini, UU No. 12/2003 selalu menegaskan bahwa keputusan KPU bersifat 'final dan mengikat', sehingga tidak ada peluang bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan atas keputusan tersebut untuk mengupayakan koreksi. Hal serupa juga terjadi dengan kewenangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam menetapkan hasil pemilu di wilayahnya masing-masing.

Dua hal tersebut di atas menimbulkan ketidakpuasan di kalangan

⁵ Lihat Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004, dan Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004, yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004.

peserta pemilu, calon anggota legislatif, pemantau, pemilih. Kritik dan protes terhadap kekuasaan dan sikap KPU tersebut sering di-suarakan oleh pengawas pemilu dan, dengan diam-diam, juga di-keluhkan oleh institusi lain. Ditimpali dengan kegagalan pimpinan dan anggota KPU dalam berkomunikasi dengan publik, maka KPU mendapat cap sebagai lembaga *superbody*, sementara pimpinan dan anggota-anggotanya dinilai arogan. Padahal kalau diperhatikan lebih jauh, predikat buruk tersebut bukan semata-mata disebabkan oleh sikap dan tanggapan anggota KPU dalam menghadapi ketidak-puasan dari masyarakat, melainkan juga disebabkan oleh UU No. 12/2003 yang memberi tugas dan wewenang sangat besar kepada KPU tanpa ada peluang untuk mengkorekasi keputusan-keputusannya.

3) Kontrol Organisasi Lemah

UU No. 12/2003 mengatur bahwa anggota KPU sebanyak-banyak 11 orang, anggota KPU Provinsi sebanyak 5 orang dan anggota KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang. Susunan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, dan para anggota. Ketua dan wakil ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota; setiap anggota KPU mempunyai hak suara yang sama. Dari sekian persyaratan menjadi anggota KPU/KPUD, dua di antaranya penting untuk diperhatikan: *pertama*, memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan; *kedua*, tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Persyaratan *"memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan"* menunjukkan, bahwa UU No. 12/2003 menghendaki para anggota

KPU/KPUD memiliki pengetahuan tentang pemilu dan yang terkait dengan hal itu. Tentu saja syarat itu perlu, namun sesungguhnya belumlah cukup. Sebab, pemilu bukanlah soal pengetahuan teoritis; pemilu adalah soal praktis, yakni bagaimana secara teknis pemilu dilaksanakan. Oleh karena itu, pengalaman empiris melaksanakan pemilu mestinya jadi persyaratan penting.

Memang persyaratan “memiliki pengalaman empiris” tersebut sulit dipenuhi mengingat Indonesia baru melaksanakan pemilu demokratis dua kali, yakni tahun 1955 dan 1999. Petugas-petugas Pemilu 1955 jelas sudah langka, sedangkan petugas-petugas Pemilu 1999 belum banyak, walaupun tersedia mereka adalah orang-orang partai yang memang menjadi unsur kepanitiaan Pemilu 1999. Pengedepanan pengetahuan kognitif tentang pemilu yang menjadi syarat anggota KPU/KPUD ini memang berimplikasi pada banyaknya akademisi (pengajar perguruan tinggi) yang terpilih menjadi anggota KPU/KPUD. Tetapi, sekali lagi pengetahuan itu tidak menjamin bahwa mereka mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Karena itu, tak perlu heran apabila banyak anggota KPU/KPUD yang kedodoran dalam merencanakan, menyiapkan, menggerakkan dan mengendalikan pemilu.

Persyaratan, “*tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik*” sesungguhnya sangat mudah dipenuhi oleh para peminat anggota KPU/KPUD. Orang-orang yang selama ini banyak terlibat kegiatan partai politik atau bahkan pernah mengaku menjadi anggota atau pengurus partai politik, cukup leluasa mendaftarkan diri. Sebab, mereka tidak bisa serta merta dimasukkan ke dalam kategori anggota atau pengurus partai politik, tanpa tersedia dokumen resmi yang menunjukkan bahwa mereka adalah anggota atau pengurus partai politik. Padahal partai-partai politik selama ini tidak memiliki administrasi yang baik, sehingga catatan keanggotaan pun berantakan. Oleh karena itu, meskipun pada saat rekrutmen anggota KPUD banyak pihak mempertanyakan soal independensi calon-

calon tertentu, namun panitia tidak bisa berbuat banyak. Calon-calon yang dicurigai sebagai 'anggota' atau 'pengurus' partai tertentu tetap lolos seleksi administrasi dan bahkan terpilih menjadi anggota KPU.

Peluang masuknya orang-orang partisan dalam KPUD itu juga didukung oleh pola rekrutmen yang melibatkan kepala daerah (gubernur, bupati/ walikota). Sebagaimana diatur UU No. 12/2003, calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh gubernur, sedangkan calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk kemudian disetujui dan ditetapkan oleh KPU. Memang, undang-undang juga memerintahkan agar dalam proses rekrutmen dilakukan secara terbuka. KPU juga mengeluarkan petunjuk agar kepala daerah membentuk tim untuk menyeleksi calon-calon anggota KPU. Namun, karena pembentukan tim dan pengusulan calon itu merupakan wewenang kepala daerah, maka orang-orang yang diinginkan kepala daerah (meskipun tidak memenuhi persyaratan) jelas tidak bisa dicegah masuk dalam daftar calon yang diajukan kepada KPU. Padahal, berbeda dengan zaman Orde Baru, hampir semua kepala daerah di Indonesia pascatumbangnya Soeharto adalah orang-orang partai politik.

Akibat proses pengisian anggota KPUD seperti itu, banyak pihak meragukan independensi lembaga penyelenggara pemilu itu, khususnya KPU Kabupaten/Kota. KPU pada tingkat ini memang sangat rentan dimasuki oleh orang-orang partisan. Di satu sisi, hal ini disebabkan oleh rendahnya partisipasi atau daya kontrol masyarakat terhadap proses rekrutmen; di sisi yang lain, KPU (tingkat nasional) tidak mungkin bisa mengikuti proses seleksi di lebih dari 400 kabupaten/kota yang berlangsung hampir bersamaan. Masalah-masalah lanjutan akibat adanya orang partisan masuk di KPU Kabupaten/Kota terekam jelas dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004, dan lebih jelas lagi pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Pada saat pilkada 2005+ banyak kepala daerah yang mencalonkan diri kembali dan mereka jelas berkesem-

patan memanfaatkan anggota-anggota KPU Kabupaten/Kota yang dulu diajukannya.

Dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004, KPU Kabupaten/Kota juga tidak bisa dikontrol oleh siapa pun sehingga banyak yang menjalankan tugas dan wewenangnya secara sembarangan. KPU Provinsi tidak efektif melakukan kontrol terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota, karena KPU Kabupaten/Kota merasa bukan bawahan KPU Provinsi. Dalih mereka adalah anggota KPU Kabupaten/Kota diangkat oleh KPU, bukan oleh KPU Provinsi. Sementara itu, anggota KPU yang berjumlah 9 orang (dari 11 orang, karena 2 orang mengundurkan diri) jelas tidak mungkin melakukan kontrol langsung terhadap lebih dari 400 KPU Kabupaten/Kota. Ini juga merupakan faktor penting yang menyebabkan mengapa begitu banyak masalah pemilu yang membelit KPU Kabupaten/Kota. Panwas Pemilu 2004 mencatat, banyak KPU Kabupaten/Kota yang menyalahgunakan tugas dan wewenangnya selaku penyelenggara pemilu. Mereka terlibat praktek pengubahan hasil penghitungan suara, sehingga di antara anggota KPU Kabupaten/Kota tidak sedikit yang jadi tersangka di pengadilan. Ratusan kasus sengketa hasil pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, juga menunjukkan bahwa proses penghitungan suara oleh KPU Kabupaten/Kota dan jajarannya banyak yang tidak beres.

Sayangnya, meskipun masyarakat, pemantau dan pengawas pemilu telah mengungkap kasus-kasus pelanggaran peraturan pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota, namun KPU kurang responsif. Dengan dalih kesibukan dan kepraktisan, KPU hanya mengandalkan pada hasil keputusan pengadilan terhadap kasus-kasus pidana yang melibatkan anggota KPU Kabupaten/Kota. Bila pengadilan menyatakan bersalah, maka KPU akan memecatnya; sebaliknya jika pengadilan membebaskannya maka statusnya sebagai

anggota KPU tetap berlanjut. Tentu mekanisme ini memiliki banyak kelemahan, mengingat tidak semua pelanggaran peraturan perundangan yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota bisa dipidanakan. Dari sekian banyak pelanggaran, hanya kasus pengubahan penghitungan hasil suara yang bisa diproses pengawas pemilu ke pengadilan.

Sebetulnya UU No. 12/2003 membuka peluang bagi KPU/KPUD untuk memeriksa anggota KPU/KPUD yang disangka telah melakukan pelanggaran peraturan maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dengan cara membentuk Dewan Kehormatan KPU/KPUD. Dewan Kehormatan KPU/KPUD ini terdiri atas (sebanyak-banyaknya) tiga orang yang dipilih dari dan oleh anggota KPU/KPUD. Namun, sampai semua proses tahapan pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden selesai, tidak pernah ada pembentukan Dewan Kehormatan KPU/KPUD. Bahkan, seandainya pun dewan terbentuk, efektivitasnya juga diragukan. Sebab, anggota Dewan Kehormatan KPU/KPUD –yang hanya berasal dari anggota KPU/KPUD– kemungkinan besar akan cenderung melindungi koleganya.

4) Pembagian Kerja dengan Sekretariat Tak Jelas

Pasal 17 ayat (2) UU No. 12/2003 berbunyi, *“Dalam menjalankan tugasnya, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai sekretariat.”* Sedangkan ayat (3) menyatakan, bahwa pola organisasi dan tata kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden berdasarkan usul KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 27 memuat beberapa ketentuan: *“(1) Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dan dibantu oleh Wakil Sekretaris Jenderal. (2) Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan*

Presiden. (3) Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal dipilih oleh KPU dari masing-masing 3 (tiga) orang calon yang diajukan oleh pemerintah dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Presiden. (4) Pegawai sekretariat jenderal diisi oleh pegawai negeri sipil."

Pasal 30 UU No. 12/2003 mengatur: "(1) Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris. (2) Sekretaris KPU Provinsi adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU. (3) Sekretaris KPU Provinsi dipilih oleh KPU Provinsi dari 3 (tiga) orang calon yang diajukan oleh gubernur dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU." Sedangkan Pasal 33 berbunyi: "(1) Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang sekretaris. (2) Sekretaris KPU Kabupaten/Kota adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU. (3) Sekretaris KPU Kabupaten/Kota dipilih oleh KPU Kabupaten/Kota dari 3 (tiga) orang calon yang diajukan oleh bupati/walikota dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU."

Sengaja ketentuan-ketentuan undang-undang yang mengatur sekretariat KPU/KPUD dikutip lengkap, sekadar menunjukkan betapa sangat minimnya UU No. 12/2003 mengatur soal sekretariat KPU/KPUD ini. Oleh karena itu, tidak perlu heran bila dalam perjalanan persiapan dan pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 banyak sekali terjadi masalah di seputar kesekretariatan ini: Di satu pihak, para anggota KPU/KPUD merasa sekretariat tidak memberikan dukungan penuh atas kerja-kerja pemilu yang ditangani KPU/KPUD; Di pihak lain, jajaran staf sekretariat yang dipimpin sekretaris jenderal KPU/sekretaris KPUD merasa wewenangnya sangat terbatas, dan itu pun sering diambil alih oleh anggota KPU/KPUD. Ketidakharmonisan hubungan antara anggota KPU/KPUD dengan staf sekretariat ini mewarnai kantor-

kantor KPU/KPUD, sehingga tidak heran apabila kemudian meledak (menjadi terbuka) ketika kasus penyalahgunaan dana pemilu diungkap di pengadilan.

Sebetulnya Pasal 17 ayat (3) UU No. 12/2003 sudah memerintahkan presiden untuk mengeluarkan keputusan presiden yang mengatur pola organisasi dan tata kerja KPU/KPUD. Pengaturan pola organisasi dan tata kerja KPU/KPUD, yang diformat dalam bentuk keputusan presiden ini, mengharuskan presiden membuat aturan pola organisasi dan tata kerja KPU/KPUD sama dengan instansi-instansi lain, sesuai peraturan perundangan yang ada. Setidaknya dalam membuat keputusan ini, presiden harus memperhatikan ketentuan-ketentuan undang-undang kepegawaian, undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta beberapa peraturan pemerintah yang terkait dengan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai negeri sipil. Padahal, sebagai penyelenggara kegiatan pemilu yang sifatnya tidak terus-menerus, pola organisasi dan tata kerja di lembaga penyelenggara pemilu ini tentu berbeda dengan di instansi-instansi yang menjalankan fungsi secara terus-menerus.

Menindaklanjuti ketentuan Pasal 17 ayat (3) UU No. 12/2003 tersebut, Presiden Megawati Soekarnoputri telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 54 Tahun 2003 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum (Keppres No. 54/2003) yang ditandatangani pada 18 Juli 2003. Untuk mempertegas fungsi sekretariat, Pasal 14 Keppres No. 54/2003 tersebut menyatakan, *“Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota mempunyai tugas melayani pelaksanaan tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu.”* Ini artinya sekretariat akan banyak terlibat urusan teknis pelaksanaan pemilu.

Selanjutnya *“tugas melayani pelaksanaan tugas dan wewenang*

KPU” itu dirinci menjadi sembilan fungsi, seperti ditentukan oleh Pasal 15, yaitu: a) penyusunan program dan anggaran pemilu; b) pemberian pelayanan teknis pelaksanaan penyelenggaraan pemilu; c) pemberian pelayanan administrasi yang meliputi ketata-usahaan, kepegawaian, anggaran, dan perlengkapan; d) perumusan dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, bantuan hukum serta penyelesaian masalah dan sengketa hukum; e) pemberian informasi pemilu, partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan hubungan masyarakat bagi keperluan pemilihan umum; f) pengelolaan data dan penerapan teknologi informasi untuk pemilu; g) pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan pemilihan umum; h) penyusunan kerjasama antar lembaga; i) penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU.

Meskipun rincian fungsi (tugas dan wewenang) sekretariat sudah diperjelas oleh Keppres No. 54/2003, namun dalam praktek, fungsi anggota KPU sebagai pelaksana pemilu sering berjalan tidak seiring dengan fungsi staf yang melayani pelaksanaan fungsi anggota KPU tersebut. Sebagai contoh adalah soal bagaimana mengurus logistik pemilu, yang terdiri dari kotak suara, kertas suara, alat coblos, tinta tanda telah mencoblos dan lain-lain. Bagi sekretariat pengadaan dan pengelolaan logistik pemilu semestinya menjadi urusan sekretariat, sedangkan anggota KPU tugasnya merumuskan spesifikasi dan memastikan penjadwalannya.

Namun, karena Keppres No. 54/2003 menyebutkan fungsi sekretariat hanya pada “*pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan pemilihan umum*,” tanpa menyebutkan fungsi pengadaan, maka soal pengadaan logistik kemudian diurus langsung oleh anggota KPU. Apalagi Pasal 43 ayat (4) UU No. 12/2003 menyebutkan, “*Pengadaan surat suara dan perlengkapan pelaksanaan pemilu dilaksanakan oleh KPU*,” tanpa menyebut Sekretariat KPU. Padahal, jika kembali ke Pasal 17 ayat (3) yang berbunyi, “*Dalam menjalankan tugasnya, KPU, KPU Provinsi, dan KPU*

Kabupaten/Kota mempunyai sekretariat,” maka keberadaan sekretariat itu sebetulnya tak terpisahkan dari KPU/KPUD sehingga kalau menyebut KPU berarti terdiri atas dua unsur, yakni anggota dan sekretariat.

Tidak adanya kepastian tugas mana yang menjadi urusan anggota KPU dan mana yang menjadi urusan sekretariat KPU tersebut, kemudian berdampak buruk pada kinerja KPU dalam menyiapkan dan melaksanakan tahapan-tahapan pemilu. Misalnya, keputusan KPU bersifat pengaturan yang datang terlambat dan sering terjadi kesalahan; keluarnya keputusan KPU/KPUD bersifat penetapan yang merugikan peserta pemilu atau calon anggota legislatif; proses tender pengadaan barang yang berlarut-larut; pengiriman logistik yang tidak terkoordinasi sehingga terjadi keterlambatan, dan lain-lain. Akibat masalah-masalah tersebut –meskipun Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 berjalan demokratis– rincian proses tahapan pemilu tidak berjalan seperti dijadwalkan. Di satu pihak hal ini mencederai pemilu yang demokratis, di pihak lain hal ini berdampak pada peningkatan jumlah anggaran pelaksanaan kedua pemilu tersebut.

B. PEMILU 2004: PANWAS DIABAIKAN

1) Tugas dan Wewenang Lebih Jelas

UU No. 4/2000 tentang Perubahan atas UU No. 3/1999 mengatur tentang perubahan keanggotaan KPU, dari unsur pemerintah dan partai peserta pemilu ke individu independen. Perubahan ini tidak saja dimaksudkan untuk menghentikan laku buruk anggota KPU yang berasal dari partai politik, tetapi juga membuktikan kebenaran argumen, bahwa partai politik memang tidak pada tempatnya duduk sebagai penyelenggara pemilu. Jika di sisi penyelenggara sudah ada perubahan yang sangat fundamental, apakah UU No. 12/2003 juga memberikan perubahan pada sisi pengawas pemilu?

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: Panitia Pengawas (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; sedangkan Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten /Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan bertanggung jawab kepada Panwas Pemilu yang membentuknya.

Tugas dan wewenang pengawas pemilu menurut UU No. 12/2003, yaitu: 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. Selanjutnya, uraian tugas dan hubungan kerja antarpengawas pemilu diatur oleh Panitia Pengawas Pemilu. Sedangkan dalam melaksanakan tugasnya, panitia pengawas di berbagai tingkatan dibantu oleh sekretariat, yang tata kerjanya diatur oleh KPU.

Susunan organisasi Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, dan 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 selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai.

Dengan demikian, dalam mengatur pengawas pemilu, UU No. 12/2003 memiliki beberapa kemajuan jika dibandingkan dengan UU No. 3/1999, yaitu: *pertama*, pengaturan tugas dan wewenang pengawas pemilu lebih tegas dan lebih memadai untuk menjalankan fungsi pengawasan pemilu; *kedua*, selain mensyaratkan orang-orang nonpartisan untuk bisa menjadi anggota pengawas, undang-undang tersebut juga menempatkan unsur kepolisian dan kejaksaan dalam lembaga pengawas pemilu. Keterlibatan kedua unsur penegak hukum itu dalam lembaga pengawas pemilu dimaksudkan agar masalah pelanggaran pidana pemilu bisa ditangani secara lebih efektif. Sebagaimana diketahui, sebagian besar kasus pelanggaran Pemilu 1999 tidak bisa ditindaklanjuti, karena tiadanya kesamaan persepsi dan standar pelaporan antara pengawas pemilu (selaku aparat pertama yang menangani pelanggaran pemilu) dengan kepolisian dan kejaksaan (yang bertugas memproses penanganan hukumnya). Dalam banyak kasus, pengawas pemilu menilai indikasi dan bukti-bukti pelanggaran pidana sudah cukup, namun kepolisian dan kejaksaan berpendapat sebaliknya;

Ketiga, untuk mengatasi kesulitan pengawas pemilu dalam mengklarifikasi dan memverifikasi laporan dan indikasi-indikasi terjadinya pelanggaran, UU No. 12/2003 memberi ruang khusus kepada pengawas pemilu untuk mengakses informasi di lingkungan penyelenggaraan pemilu dan pihak-pihak yang terkait. Sayangnya, ketentuan itu tidak disertai sanksi kepada pihak-pihak yang menutup akses informasi kepada pengawas, sehingga ketentuan ini tidak efektif di lapangan. *Keempat*, pengawas pemilu mempunyai independensi dalam menjalankan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, Panwas Pemilu diberi kuasa untuk menentukan dan mengatur sendiri rincian prosedur pengawasan serta mengangkat struktur jajaran pengawas

mulai dari provinsi sampai tingkat kecamatan. Adanya ketentuan itu memungkinkan Panwas Pemilu membuat standarisasi kerja pengawasan serta kontrol terhadap kinerja pengawasan dari atas sampai ke bawah.

2) Dibentuk Tapi Bukan Subordinat

Menurut UU No. 12/2003 pengawas pemilu-yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan-dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai dilaksanakan. Karena undang-undang pemilu terlambat disahkan, maka dalam aturan peralihan undang-undang tersebut diatur, bahwa pengawas pemilu dibentuk selambat-lambatnya tiga bulan sesudah undang-undang disahkan dan masa tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan pemilu selesai. Panwas Pemilu sendiri baru dibentuk pada 5 Mei 2003, dan selanjutnya pengawas pemilu di tingkat provinsi sampai tingkat kecamatan baru berhasil dibentuk pada September 2003.

Sementara itu, UU No. 23/2003 tentang pemilu presiden menyatakan bahwa pengawas pemilu presiden adalah pengawas pemilu legislatif sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003. Dengan penegegasan tersebut, maka struktur organisasi, tugas dan wewenang pengawas pemilu presiden sama dengan apa yang telah diatur dalam UU No. 12/2003. Oleh karena itu, setelah semua tahapan pemilu legislatif selesai, pengawas pemilu tidak dibubarkan. Tugas mereka dilanjutkan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu presiden. Baru setelah presiden dan wakil presiden terpilih dilantik, sebulan kemudian Panwas Pemilu dibubarkan, dengan kewajiban menyusun dua laporan pengawasan, yakni Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

2004.

Dalam proses rekrutmen anggota Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan, Panwas Pemilu berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Kejaksaan Agung (Kejagung). Kedua lembaga tersebut memfasilitasi terbentuknya tim seleksi dan panitia seleksi yang bertugas merekrut pengawas pemilu dari unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan juga pers. Panwas Pemilu sengaja tidak memanfaatkan tim seleksi KPU daerah untuk merekrut pengawas pemilu daerah karena tim bentukan pemma tersebut dinilai kurang independen jika dibandingkan dengan tim seleksi yang pembentukannya difasilitasi oleh kepolisian dan kejaksaan.⁶ Penetapan pengawas pemilu dari unsur kepolisian dan kejaksaan sendiri tidak dilakukan melalui seleksi, melainkan ditentukan oleh pimpinan di kedua institusi tersebut sesuai dengan tingkatannya.

UU No. 12/2003 tidak menyebutkan adanya hubungan struktural antara Panwas Pemilu Provinsi/Kabupaten/Kota dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, demikian juga antara Panwas Kecamatan dengan PPK. Sebaliknya, undang-undang menegaskan adanya hubungan struktural antara Panwas Pemilu dengan Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Provinsi dengan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dengan Panwas Kecamatan. Dengan demikian, hubungan antara Panwas Kecamatan dengan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, Panwas Kabupaten/Kota dengan Panwas Pemilu Provinsi, dan Panwas Pemilu Provinsi dengan Panwas Pemilu bersifat hirarkis dan subordinatif. Hal ini berbeda dengan Pemilu 1999 di mana hubungan antara Panwas Pemilu dengan Panwas Pemilu Daerah bersifat koordinatif

⁶ Lihat Buku 2: Pengawas Pemilu, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004, dan Buku 2: Pengawas Pemilu, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004, yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004.

dan informatif.

Pengubahan pola hubungan tersebut, dari koordinatif dan informatif menjadi hirarkis dan subordinatif, bertujuan untuk mengefektifkan manajemen pengawasan, sekaligus mempermudah penerapan prosedur kerja pengawasan yang standar, mulai dari tingkat pusat hingga tingkat kecamatan. Seperti diketahui, salah satu titik lemah pengawasan Pemilu 1999 adalah tiadanya prosedur kerja pengawasan pemilu yang standar, sehingga jajaran pengawas pemilu tidak efektif dalam menyaring informasi dan menanggapi pengaduan yang datang dari masyarakat. Akibatnya, jajaran pengawas pemilu juga tidak bisa cepat bertindak dalam menangani kasus-kasus kecurangan dan pelanggaran terhadap peraturan perundangan pemilu yang terjadi di lapangan.

Untuk mengatur hubungan kerja antara lembaga pengawas pemilu di berbagai tingkatan, Panwas Pemilu diberi otoritas oleh UU No. 12/2003 untuk membuat peraturan tentang rincian tugas dan hubungan kerja antarpengawas pemilu di berbagai tingkatan. Panwas Pemilu juga diberi otoritas untuk menciptakan prosedur kerja pengawasan pemilu yang standar, berupa petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Juklak dan juknis tersebut tidak lain merupakan pedoman operasional atas tugas dan wewenang yang dimiliki pengawas pemilu.

Dalam soal struktur organisasi, yang jadi masalah adalah pembentukan Panwas Pemilu oleh KPU dan keharusan Panwas Pemilu bertanggungjawab kepada KPU. Ketentuan ini sebetulnya bisa menimbulkan masalah-masalah serius bagi Panwas Pemilu dalam menjalankan fungsi pengawasan. Sebab, sebagai struktur paling atas dalam organisasi pengawas pemilu, Panwas Pemilu harus mengawasi dan menilai kinerja KPU sehingga dikhawatirkan apabila hasil pengawasan dan penilaian Panwas Pemilu tersebut tidak sesuai dengan kebijakan KPU, maka KPU bisa menggunakan otoritasnya untuk

menekan dan bahkan membubarkan Panwas Pemilu.

Kekhawatiran tersebut sangat masuk akal. Oleh karena itu, demi menjaga posisi dan independensi jajaran pengawas pemilu dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan, maka UU No. 12/2003 mengatur bahwa Panwas Pemilu Provinsi tidak dibentuk oleh KPU Provinsi, tetapi dibentuk oleh Panwas Pemilu. Demikian juga Panwas Pemilu Kabupaten/Kota tidak dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota tetapi dibentuk Panwas Pemilu Provinsi. Selanjutnya Panwas Pemilu Kecamatan tidak dibentuk oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), melainkan oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota. Meskipun demikian, dalam praktek penyelenggaraan pemilu legislatif maupun pemilu presiden, banyak anggota KPUD yang berusaha menempatkan pengawas pemilu sebagai subordinatnya, dengan dalih pengawas dibentuk oleh KPU. Itulah yang menyebabkan hubungan antara Panwas Pemilu di daerah dengan KPUD sering berlangsung buruk, yang kemudian juga berdampak buruk bagi upaya peningkatan pelaksanaan pemilu yang benar-beanr luber dan jurdil.

3) Kontrol Sering Tidak Mempan

Bagaimana Panwas Pemilu dan jajarannya melakukan pengawasan pada setiap penyelenggaraan pemilu sebagaimana diperintahkan UU No. 12/2003? *Pertama*, Panwas Pemilu mengikuti dan mengkritisi draf-draf keputusan dan keputusan-keputusan tentang pengaturan pelaksanaan tahapan pemilu, yakni untuk memastikan ada tidaknya penyimpangan atau pelanggaran terhadap undang-undang. *Kedua*, Panwas Pemilu dan jajarannya mengikuti dan memastikan bahwa persiapan-persiapan pelaksanaan tahapan pemilu sudah berjalan sesuai jadwal. *Ketiga*, Panwas Pemilu dan jajarannya mengikuti dan mengawasi proses pelaksanaan setiap tahapan, untuk mengetahui ada tidaknya pelanggaran, baik pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana.

Dalam Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif Pemilu 2004 yang disusun oleh Panwas Pemilu, tercatat bahwa Tahapan Pendaftaran Pemilih merupakan tahapan yang paling tidak konsisten dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU. Bahkan, setelah daftar pemilih (tetap) sudah diumumkan, KPU masih membuat kebijakan untuk menampung penduduk yang belum terdaftar melalui mekanisme daftar pemilih tambahan. Konsekuensi dari proses pendaftaran pemilih yang tidak lekas beres sesuai dengan jadwal tersebut, jelas mempengaruhi perencanaan pembentukan TPS dan KPPS, serta pencetakan dan pendistribusian surat suara beserta perlengkapannya.

Sementara pada Tahapan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu dan Tahap Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, KPU membuat kebijakan yang menyimpang dari undang-undang. Pada Tahap Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu, KPU berkali-kali mengakomodasi permintaan calon peserta pemilu yang ketika itu mengalami kesulitan memenuhi persyaratan menjadi peserta pemilu; sementara pada Tahap Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, KPU larut dalam perdebatan politik. Akibatnya, penetapan jumlah kursi anggota DPR pada setiap provinsi molor hingga mendekati tahap pencalonan anggota legislatif. Akibatnya, parpol peserta pemilu pun tidak memiliki waktu leluasa untuk menyusun daftar calon legislatifnya.

Masalah utama pada Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah rendahnya kontrol KPU terhadap KPU Kabupaten/Kota dalam menjalankan ketentuan-ketentuan yang ada. Akibatnya, banyak calon legislatif yang tidak memenuhi persyaratan dapat lolos masuk daftar calon. Mengenai masalah ini, tanggungjawab atas pelanggaran itu mestinya tidak hanya dibebankan kepada jajaran penyelenggara pemilu, tetapi juga kepada parpol peserta pemilu. Mestinya para pengurus parpol peserta pemilu tidak membiarkan orang-orang yang tidak memenuhi

persyaratan (terutama persyaratan pendidikan) untuk didaftarkan sebagai calon anggota legislatif.

Sedangkan pada Tahapan Kampanye masalah pokok adalah tidak tertanganinya kasus-kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke penyelenggara pemilu. Hal ini sebetulnya bisa dipahami, karena pada masa kampanye jajaran penyelenggara sedang sibuk mengurus pengadaan surat suara beserta perlengkapan pemungutan suara, yang ketika itu memang amburadul. Tidak mampunya penyelenggara pemilu menangani masalah pelanggaran administrasi kampanye kemungkinan besar akan terulang di masa mendatang, karena berurutannya masa kampanye dengan pemungutan suara. Oleh karena itu, penanganan pelanggaran administrasi kampanye (sejauh tidak menyangkut sanksi yang bisa membatalkan kepesertaan pemilu) sebaiknya diserahkan kepada pengawas pemilu sebagaimana pernah terjadi pada Pemilu 1999.

Bagaimana dengan pelaksanaan Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara? Laporan Panwas Pemilu mencatat, pengadaan surat suara yang *acak-adut* memang membuat banyak masalah pada hari H pemungutan suara di beberapa daerah, seperti surat suara tertukar, surat suara rusak, surat suara kurang dan lain-lain. Namun, secara umum pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada hari H berjalan lancar dan tidak banyak masalah. Hanya saja ketika proses penghitungan suara itu bergerak dari TPS (KPPS) ke desa/kelurahan (PPS) lalu ke kecamatan (PPK), di beberapa daerah terjadi pengubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara. Kegiatan pelanggaran pidana pemilu itu merupakan buah persekongkolan petugas pemilu di desa/kelurahan dan kecamatan dengan para aktivis partai peserta pemilu.

Selain adanya faktor persekongkolan PPS/PPK dengan aktivis parpol peserta pemilu, kelelahan dan ketidakpahaman sebagian jajaran penyelenggara pemilu mengenai prosedur penghitungan

suara juga menjadi penyebab tersendatnya proses rekapitulasi penghitungan suara yang bergerak dari KPPS – PPS – PPK – KPU Kabupaten/Kota – KPU Provinsi – KPU. Akibatnya, penetapan hasil pemilu secara nasional pun melewati jadwal yang ditentukan KPU, meski tidak melampaui batasan waktu yang ditentukan undang-undang.

Ketika KPU dan jajarannya mengumumkan calon-calon anggota legislatif terpilih, maka muncul kembali masalah persyaratan calon; sebagian merupakan masalah lama yang tidak tuntas pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu, khususnya dari peserta pemilu perseorangan calon DPD, namun sebagian lagi merupakan kasus baru yang sebelumnya tidak terdeteksi oleh pengawas pemilu. Meskipun Pengawas Pemilu sudah meneruskan kembali kasus-kasus pelanggaran tersebut kepada penyelenggara pemilu, namun akhirnya banyak calon terpilih bermasalah yang lolos mengikuti pelantikan. Hal tersebut terjadi karena KPU terlambat memberikan petunjuk teknis kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Selain itu, rendahnya kontrol terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota menyebabkan lembaga ini rentan dari pengaruh luar yang ingin tetap mempertahankan calon terpilih bermasalah tersebut.

Demikianlah dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, Panwas Pemilu berusaha mengawasi setiap proses yang terjadi, sehingga apabila menemukan hal-hal yang ganjil dalam pengaturan, persiapan, pelaksanaan maupun penetapan hasil-hasil pemilu, Panwas Pemilu dan jajarannya segera mengingatkan kepada KPU/KPUD, baik lewat surat resmi maupun melalui pernyataan yang dimuat di berbagai media massa. Catatan-catatan serupa dari hasil pengawasan per tahapan juga terjadi dalam pemilu presiden. Hanya saja karena pemilu presiden lebih sederhana daripada pemilu legislatif, catatan-catatan hasil pengawasan Panwas Pemilu dan

jajarannya tidak sebanyak dan sekompleks pemilu legislatif.

Sebagian hasil pengawasan (penilaian) pengawas pemilu, baik dalam pemilu legislatif maupun dalam pemilu presiden, mendapat respon positif dari KPU/KPUD. Atas rekomendasi pegawai pemilu, penyelenggara pemilu melakukan sejumlah koreksi, baik terhadap peraturan teknis yang keliru maupun kebijakan dalam proses persiapan dan pelaksanaan yang tidak sesuai dengan prosedur, standar dan jadwal yang telah ditetapkan. Namun, sebagian lain hasil pengawasan (penilaian) pengawas pemilu tidak diindahkan oleh KPU/KPUD: Ada beberapa alasan mengapa penyelenggara pemilu mengabaikan hasil pengawasan tersebut. Di antaranya, *pertama*, KPU/KPUD menganggap apa yang disampaikan pengawas pemilu bukanlah sesuatu yang substantif; *kedua*, KPU/KPUD tidak sempat merespon karena terdesak waktu; *ketiga*, KPU/KPUD punya pendirian lain yang berbeda dengan penilaian pengawas pemilu.

4) Rekomendasi Pelanggaran Diabaikan

Dalam banyak hal, masyarakat masih bisa memahami kalau sebagian hasil penilaian Panwas Pemilu dan jajarannya atas penyelenggaraan setiap tahapan pemilu diabaikan oleh KPU/KPUD. Sebab, baik KPU maupun Pengawas Pemilu masing-masing memiliki argumen hukum yang kuat (meski berbeda) atas masalah dimaksud. Namun, tidak demikian halnya mengenai masalah penanganan pelanggaran administrasi yang kasusnya telah diteruskan oleh Panwas Pemilu kepada KPU/KPUD. Masyarakat sempat menjuluki pengawas pemilu sebagai lembaga yang tidak bergigi, karena tidak mampu menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran administrasi yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu. Masyarakat tidak (mau) mengerti bahwa wewenang untuk memberikan sanksi atas pelanggaran itu hanya ada di tangan KPU/KPUD, tidak di tangan pengawas.

Sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, tugas pengawas

adalah menerima laporan pelanggaran, serta meneruskan temuan atau laporan tersebut kepada instansi yang berwenang. Kalau ada pelanggaran administrasi pemilu, kasusnya diteruskan ke KPU/KPUD untuk diselesaikan, sedangkan pelanggaran pidana pemilu diteruskan ke polisi, untuk selanjutnya diproses jaksa dan dilanjutkan ke pengadilan. Dengan kata lain, tugas pengawas adalah menerima laporan pelanggaran (dari pemilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilih) dan memastikan ada tidaknya pelanggaran dimaksud, atau menemukan sendiri terjadinya pelanggaran dalam proses pengawasannya. Bila terjadi pelanggaran administrasi, maka pengawas akan merekomendasikan (meneruskan) kepada KPU/KPUD untuk menyelesaikannya; sedangkan bila ada pelanggaran pidana maka rekomendasi diserahkan kepada kepolisian.

Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 mencatat, dari 8.013 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke KPU/KPUD, hanya tercatat 2.822 kasus yang diselesaikan. Sedangkan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004 menunjukkan, dari 1.158 kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan ke KPU/KPUD, hanya 259 yang diselesaikan. Mungkin kasus yang telah diselesaikan lebih banyak dari angka itu, namun karena tidak ada mekanisme dan prosedur baku dalam menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dalam jajaran penyelenggara pemilu, maka pengawas pemilu pun tidak tahu secara pasti berapa sesungguhnya kasus yang benar-benar telah diselesaikan. Tiadanya mekanisme dan prosedur penyelesaian kasus pelanggaran administrasi juga membuat KPU/KPUD tidak serius menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan Panwas Pemilu dan jajarannya.

Bagaimana dengan penanganan kasus pelanggaran pidana yang oleh pengawas pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian, lalu dilimpahkan ke kejaksaan dan disidangkan di pengadilan? Dari data-data yang dikumpulkan dari provinsi, Panwas Pemilu mencatat pada

Pemilu Legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis atas kasus tindak pidana pemilu, sedangkan dalam Pemilu Presiden 2004 terdapat 79 vonis. Hal tersebut merupakan pencapaian yang luar biasa, bila dibandingkan dengan hasil pengawasan Pemilu 1999 yang hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran pemilu.

Meskipun demikian, dari sisi pengawas pemilu, tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu belum memuaskan. Pada Pemilu Legislatif 2004, pengawas pemilu sendiri telah meneruskan 2.413 kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah tersebut yang diserahkan polisi ke kejaksaan hanya 1.253 kasus. Kemudian kasus yang dilimpahkan kejaksaan ke pengadilan sebanyak hanya 1065 kasus. Sedangkan pada Pemilu Presiden 2004, pengawas pemilu meneruskan 187 kasus ke penyidik kepolisian, yang kemudian 94 kasus dilanjutkan ke kejaksaan, dan kejaksaan melimpahkan 82 kasus ke pengadilan.

Angka-angka penyelesaian kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana seperti itulah yang menyebabkan banyak pihak menilai pengawas pemilu tidak berdaya karena tidak mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu. Padahal tugas menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu (dalam arti para pelakunya dijatuhi sanksi sesuai dengan peraturan perundangan yang ada) bukan semata-mata tugas pengawas pemilu, tetapi juga tugas KPU/KPUD untuk kasus pelanggaran administrasi, dan tugas polisi, jaksa serta hakim untuk kasus pelanggaran pidana. Masalahnya adalah bagaimana mendorong atau memaksa institusi-institusi tersebut agar segera menyelesaikan kasus yang direkomendasikan (diteruskan) oleh pegawai pemilu.

C. PILKADA 2005: KPUD SERBA SALAH

1) Rezim Pemilu vs Rezim Otda

UU 1995 Perubahan Kedua, Pasal 18 ayat (4) menyatakan,

bahwa “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*” Frasa “dipilih secara demokratis” itu kemudian diterjemahkan menjadi dipilih langsung oleh warga daerah dalam suatu pemilihan yang disebut pemilihan kepala daerah (pilkada). Dalam forum kenegaraan, gagasan perlunya kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dipilih secara langsung mulai bergulir dalam Sidang Umum MPR November 2001, menyusul amandemen Pasal 6 UUD 1945, yang menetapkan presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilu. Namun pembahasannya tidak sempat dituntaskan, sebab setahun sebelumnya, pada Agustus 2000, MPR telah mengamandemen Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur pemerintahan daerah. Salah satu hasil amandemen adalah Pasal 18 ayat (4) tadi.

Jadi, dengan fakta bahwa Pasal 18 baru saja diamandemen setahun sebelumnya, maka pada Sidang Umum MPR November 2001, MPR tetap membiarkan bunyi Pasal 18 ayat (4) mengambang, yakni kepala daerah ‘dipilih secara demokratis’. Tidak setegas amandemen Pasal 6 yang memastikan presiden dan wakil presiden dipilih langsung dalam pemilu. Frasa “dipilih secara demokratis” itu, secara samar-samar diterjemahkan sebagai “dipilih langsung oleh suatu warga daerah dalam suatu pemilihan” pada Juli 2003, ketika DPR dan pemerintah mengesahkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No. 22/2003). Di dalam undang-undang ini tugas DPRD untuk memilih kepala daerah dihilangkan.

Keputusan politik tentang pemilihan kepala daerah oleh warga daerah dalam suatu pemilihan itu, kemudian dituangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004) yang di dalamnya mengatur tentang pemilihan kepada daerah (pilkada) secara langsung oleh warga daerah. Undang-undang ini ditanda-tangani oleh Presiden Megawati pada 15

Oktober 2004.⁷

Keluarnya undang-undang tersebut segera menyulut kontroversi. Di satu sisi, pembuat undang-undang menetapkan bahwa pilkada merupakan bagian dari otonomi daerah sehingga hal itu menjadi domain DPRD dan pemerintah daerah, serta pengaturannya dilakukan oleh pemerintah pusat (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri); di sisi lain, para pengkritiknya menyatakan bahwa pilkada merupakan bagian dari pemilu sehingga harus diselenggarakan oleh KPU.

Kontroversi ini sesungguhnya merupakan tuntutan dari amandemen UUD 1945 yang sepotong-sepotong dan tidak tuntas. Seperti disebutkan di atas, amandemen kedua terhadap Pasal 18 hanya menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Meskipun pada amandemen ketiga dinyatakan presiden dan wakil presiden dipilih langsung, namun ketentuan kepala daerah dipilih secara demokratis tidak diubah. Di sisi lain, pada amandemen ketiga, Sidang Umum MPR juga membuat ketentuan baru tentang pemilihan umum (pemilu) seperti tersebut dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, Pasal 22E. Dalam ayat (2) pasal ini disebutkan bahwa, "*Pemilu diselenggarakan untuk*

⁷ Dr. Djohermasyah Djohan mencatat setidaknya ada 5 (lima) implikasi penting dari kehadiran pilkada terhadap manajemen pemerintahan daerah ke depan. Pertama, pilkada berpotensi untuk mengurangi "arogansi" lembaga DPRD yang selama ini seringkali mengklaim dirinya sebagai satu-satunya institusi pemegang mandat rakyat. Kedua, pilkada berpotensi membatasi kekuasaan dan kewenangan DPRD yang terlalu besar seperti memegang fungsi memilih, meminta pertanggungjawaban dan memberhentikan kepala daerah. Ketiga, pilkada berpotensi menghasilkan kepala daerah yang lebih bermutu, karena pemilihan langsung mendorong majunya calon dan menangnya calon kepala daerah yang kredibel dan akseptabel di mata masyarakat daerah, menguatkan derajat legitimasi dan posisi politik kepala daerah sebagai konsekuensi dari sistem pemilihan secara langsung oleh masyarakat. Keempat, pilkada berpotensi menghasilkan suatu pemerintahan daerah yang lebih stabil, produktif dan efektif. Kelima, pilkada berpotensi mengurangi praktek politik uang (money politics) yang merajalela dalam proses pemilihan kepala daerah tidak langsung, dan dalam proses penyampaian laporan pertanggungjawaban kepala daerah maupun pengangkatan Sekda selama ini. Lihat makalah, Masalah Krusial Pilkada, Dr. Djohermasyah Djohan, Pengajar Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.” Selanjutnya ayat (5) menegaskan bahwa, *“Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”*

Nah, karena konstitusi tidak menyebut-nyebut pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh warga daerah; juga tidak menyebutkan bahwa pilkada merupakan pemilu, maka Presiden dan DPR membuat keputusan politik bahwa pilkada bukan merupakan urusan KPU. Karena Pasal 22E ayat (2) dan (5), secara jelas membatasi tugas dan wewenang KPU, yakni menyelenggarakan pemilu untuk memilih DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD.

Pandangan hukum yang demikian jelas mengabaikan kenyataan sosiologis bahwa pilkada merupakan pemilu, karena dalam pilkada calon dipilih secara langsung oleh pemilih sebagaimana memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, serta presiden dan wakil presiden. Jika secara tekstual konstitusi hanya menyebutkan kepala daerah dipilih secara demokratis (bukan dipilih dalam suatu pemilu kepala daerah), hal ini semata-mata karena Pasal 18 (tentang pemerintahan daerah) diamandemen terlebih dahulu daripada Pasal 6 (tentang presiden). Oleh karena itu, ketika dipilih secara demokratis itu ditafsirkan dipilih langsung oleh warga daerah, semestinya itu menjadi urusan KPU.⁸

Lalu, jika DPRD dipilih dalam pemilu yang diselenggarakan KPU, mengapa kepala daerah tidak juga dipilih dalam pemilihan yang diselenggarakan KPU? Mengapa juga KPU daerah dilepaskan dari

⁸ Pembahasan UU No. 32/2004 yang dilakukan pada saat pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004, menyebabkan lembaga-lembaga yang bergerak dalam pemilu tidak terkonsentrasi untuk mengikuti proses perumusan pasal-pasal yang mengatur pilkada. Dalam perspektif politik saat itu, pembahasan undang-undang pemerintahan daerah yang di dalamnya mengatur tentang pilkada juga diliputi suasana sentimen anti-KPU. Ini terjadi karena adanya penilaian terhadap sikap dan laku anggota KPU yang arogan dalam menghadapi masalah-masalah pemilu sehingga KPU pun tidak dilibatkan dalam pembahasan undang-undang pilkada. Dua hal tersebut agaknya berpengaruh terhadap perumusan materi-materi yang menyangkut penyelenggaraan pilkada dalam UU No. 32/2004.

induknya (KPU pusat) dalam penyelenggaraan pilkada? Lantas siapa yang akan mengontrol KPUD dalam penyelenggaraan pilkada? Bukankah hal ini menyalahi prinsip tata negara yang baik? Berangkat dari pertanyaan (pemikiran) tersebut, 5 LSM dan 16 KPUD⁹ mengajukan peninjauan kembali (*judicial review*) terhadap UU No. 32/2004 ke Mahkamah Konstitusi (MK). LSM dan KPUD tersebut menginginkan agar penyelenggaraan pilkada dilakukan oleh KPU dan KPUD. Selain argumen-argumen legal formal tersebut, mereka juga mengkhawatirkan akan terganggunya independensi KPUD dalam menyelenggarakan pilkada jika dia harus bertanggungjawab ke DPRD.

2) Pertimbangan-pertimbangan MK

Pengajuan peninjauan kembali UU No. 32/2004, khususnya yang mengatur pilkada ke MK itu, kemudian dikenal sebagai Perkara Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004. Dalam permohonan gugatannya, 5 LSM dan 16 KPUD mengajukan tiga pokok perkara: *pertama*, pilkada termasuk pemilu; *kedua*, penyelenggara pilkada harus tetap independen; *ketiga*, penyelenggara pilkada adalah KPU dan KPUD. Terhadap ketentuan-ketentuan UU No. 32/2004 yang bertentangan dengan konstitusi dalam tiga pokok perkara tersebut, mereka meminta agar MK mencabutnya. Dalam hal ini pemohon menyebut setidaknya ada 9 pasal dalam UU No. 32/2004 yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Dalam pandangan mereka, hanya

⁹ Lima LSM tercatat mengajukan permohonan gugatan terhadap UU No. 32/2004 ke Mahkamah Konstitusi, yaitu Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (Cetro), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPPI), Yayasan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yapikka) dan Indonesian Corruption Watch (ICW). Sedangkan 16 KPUD yang tercatat sebagai pemohon gugatan adalah DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Sumut, Lampung, Gorontalo, Jambi, Bangka Belitung, Riau, Sumsel, Bengkulu, Kaltim dan Sulut.

dengan cara mencabut pasal-pasal tersebut, pilkada akan sesuai dengan konstitusi dan terselenggara secara luber dan jujur.

Putusan MK atas Perkara Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004 dibacakan pada Senin, 21 Maret 2005. Dari tiga pokok perkara yang diajukan, MK hanya mengabulkan satu permohonan, yakni yang terkait dengan independensi penyelenggara pilkada. Dalam hal ini ketentuan-ketentuan yang mengharuskan KPUD bertanggungjawab kepada DPRD dalam UU No. 32/2004, dinyatakan dihapus; sementara keinginan pemohon agar pemerintah pusat tidak dilibatkan dalam pengaturan pilkada (dalam bentuk peraturan pemerintah), ditolak.¹⁰ Dalam memutus perkara ini, ternyata sembilan hakim MK tidak satu kata: tiga hakim mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Ketiga hakim itu menyatakan seharusnya MK mengabulkan seluruh permohonan.

Keputusan MK yang semula diharapkan pemohon untuk memperjelas penyelenggaraan pilkada, justru sebaliknya. Selaku penyelenggara pilkada, KPUD memang lebih kecil kemungkinan mendapatkan intervensi politik karena KPUD tidak lagi harus

¹⁰ Berikut adalah bunyi keputusan MK: Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian; Menyatakan: "Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat "... yang bertanggung jawab kepada DPRD"; "Pasal 66 ayat (3) huruf e "meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD"; "Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat "... kepada DPRD"; "Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat "... oleh DPRD" Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menyatakan: "Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat "... yang bertanggung jawab kepada DPRD"; "Pasal 66 ayat (3) huruf e "meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD"; "Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat "... kepada DPRD"; "Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat "... oleh DPRD" Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya; Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya:

bertanggungjawab kepada DPRD atas penyelenggaraan pilkada. Namur, karena pemutusan hubungan pertanggungjawaban KPUD ke DPRD ini tidak diikuti oleh penyambungan kembali hubungan KPUD dengan KPU, maka selaku penyelenggara pilkada KPUD benar-benar independen dan tidak terkontrol. Pernyataan Ketua MK bahwa KPUD harus bertanggungjawab ke publik merupakan sesuatu yang sulit dioperasikan dalam rangka menguji akuntabilitas KPUD.

MK memang tidak mungkin menyambung kembali hubungan KPU dengan KPUD yang jelas-jelas dipisahkan oleh UU No. 32/2004. Sebab, selaku pemegang kewenangan uji materi undang-undang atas konstitusi, MK hanya bisa mencoret ketentuan-ketentuan undang-undang yang dinilainya bertentangan dengan konstitusi. MK tidak punya wewenang untuk menambah ketentuan-ketentuan baru atau mengubah ketentuan-ketentuan yang ada di undang-undang, karena wewenang ini tetap berada di pembuat undang-undang, yakni DPR dan pemerintah. Oleh karena itu, seperti diatur dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24/2003), terhadap pengujian undang-undang atas konstitusi, keputusan MK hanya dua jenis, yakni mengabulkan permohonan atau menolak permohonan. Permohonan yang dikabulkan bisa sebagian saja, bisa juga keseluruhan.

Meski dalam uji materi terhadap UU No. 23/2004 yang diajukan oleh LSM dan KPUD, putusan MK hanya mengabulkan sebagian permohonan, namun MK memberikan pertimbangan-pertimbangan yang bisa dijadikan rujukan untuk pengambilan kebijakan atau penyusunan undang-undang ke depan.¹¹

¹¹ Berikut adalah kutipan lengkap pertimbangan-pertimbangan MK untuk pengaturan pilkada ke depan: Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai kon-

Pertama, meskipun MK berpendapat bahwa secara formal pilkada tidak termasuk kategori pemilu—sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945—namun secara material pilkada adalah pemilu untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD.

Kedua, MK berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat, dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang, menetapkan KPU sebagai penyelenggara pilkada, mengingat—selain merupakan lembaga yang sengaja dibentuk UUD 1945 sebagai penyelenggara pemilu-KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden pada 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

Ketiga, menurut MK, bila pemerintah diberikan kewenangan untuk mengatur pilkada dalam bentuk peraturan pemerintah, bukan

sekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku; Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian, KPUD harus dijamin independensinya dalam menyelenggarakan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada

karena kehendak pemerintah sendiri tetapi karena perintah undang-undang. Oleh karena itu, sekiranya pembentuk undang-undang memberikan kewenangan pengaturan pilkada itu kepada lembaga lain, dalam hal ini KPU, maka hal itu pun tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Meskipun keputusan MK atas permohonan uji materi yang diajukan oleh LSM dan KPUD tadi dinilai oleh berbagai pihak tidak tuntas, namun pertimbangan-pertimbangan MK yang tercantum dalam Putusan Perkara Nomor: 072-073/PUU-II/2004 tersebut, dapat menjawab kontroversi yang muncul pada saat UU No. 32/2004 keluar. Oleh karena itu, apabila pembuat undang-undang, dalam hal ini DPR dan pemerintah, menggunakan pertimbangan-

langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya; Menimbang bahwa keterlibatan pemerintah dalam Pilkada langsung melalui produk hukum peraturan pemerintah adalah karena diperintahkan oleh undang-undang, in casu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena demikian, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya", maka Pemerintah memang berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah. Apabila Pemerintah ternyata membuat Peraturan Pemerintah yang bertentangan dengan undang-undang dan merugikan, maka terhadap peraturan pemerintah tersebut dapat diajukan pengujian ke Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Sebagai sebuah kesisteman yang terdapat dalam konstitusi, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (the guardian of constitution) haruslah menjaga pranata tersebut. Jadi, kewenangan pemerintah dalam penyusunan Peraturan Pemerintah tentang Pilkada langsung bukan karena kehendak Pemerintah sendiri tetapi karena perintah undang-undang. Sekiranya pembentuk undang-undang memberikan kewenangan semacam itu kepada lembaga lain in casu KPU, maka hal itu pun tidak bertentangan dengan UUD 1945;

pertimbangan MK (meski tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat itu), sebagai pijakan untuk penyusunan undang-undang pilkada dan atau UU Penyelenggara Pemilu, maka kontroversi pengaturan pilkada (rezim pemilu versus rezim otonomi daerah) akan selesai.

3) KPUD Jadi Sasaran

Setelah UU No. 32/2004 diberlakukan pada 15 Oktober 2004, Departemen Dalam Negeri menghitung, sepanjang 2005 akan digelar pilkada di 226 daerah, terdiri dari 10 pemilihan gubernur (Nanggore Aceh Darussalam, Kepulauan Riau, Jambi, Sumatera Barat, Bengkulu, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Irian Jaya Barat dan Papua), dan 218 pemilihan bupati walikota. Dari jumlah tersebut 181 di antaranya akan berlangsung pada Juni 2005. Banyaknya pilkada pada Juni 2005 adalah implikasi ketentuan Pasal 223 ayat (1) UU No. 32/2004 yang menyebutkan bahwa kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2001 sampai dengan Juni 2005, diselenggarakan pilkada pada Juni 2005.

Namun sampai Desember 2005, baru 197 daerah yang telah menyelenggarakan pilkada, sedangkan sisanya tertunda karena berbagai sebab. Di Irian Jaya Barat dan Pupua misalnya, meskipun pilkada kabupaten/kota di kedua provinsi tersebut sudah terlaksana, namun pilkada provinsi tertunda akibat komplikasi politik yang terkait dengan kebijakan otonomi khusus dan pemekaran. Di Nanggroe Aceh Darussalam, baik pilkada provinsi maupun kabupaten/kota, tertunda akibat bencana tsunami dan nota kesepahaman Pemerintah RI dengan GAM yang mengharuskan dilakukan penataan ulang penerapan otonomi daerah. Sedangkan penundaan pilkada kabupaten/kota lainnya disebabkan beberapa hal: masalah persiapan teknis yang tidak beres, masalah hukum yang tidak mampu diselesaikan penyelenggara dengan baik, konflik yang berujung pada kekerasan.

Pilkada sepanjang Juni 2005 yang mestinya berlangsung di 181 ternyata hanya terlaksana di 159 daerah (152 kabupaten/kota dan 7 provinsi). Dari jumlah tersebut, 155 daerah bisa dipastikan berhasil memilih kepala daerah baru; sedangkan 4 daerah, yakni Provinsi Bengkulu, Kota Bandar Lampung, Kabupaten Aru dan Kabupaten Seram Bagian Barat harus menyelenggarakan pilkada putaran kedua karena tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara di atas 25 persen. Sementara 12 kabupaten/kota menunda pilkada sampai Juli atau Agustus 2005, baik karena faktor ketidaksiapan logistik seperti di Kabupaten Bombana, Wakatobi, dan Kolaka Utara (Sulawesi Tenggara), maupun karena desakan massa seperti yang terjadi di Kabupaten Tolitoli (Sulawesi Tengah).¹²

Baik yang terselenggara sesuai jadwal maupun tidak, penyelenggaraan Pilkada Juni 2005 diwarnai oleh banyak masalah. Bahkan, di sana sini diliputi kekerasan yang melibatkan massa pendukung pasangan calon. Masalah yang menonjol—dan ini terjadi di semua daerah yang menyelenggarakan pilkada—adalah soal daftar pemilih yang tidak lengkap. Inti masalahnya adalah banyak warga yang mempunyai hak pilih ternyata tidak masuk daftar pemilih. Tidak ada data resmi yang menunjukkan berapa jumlah riil penduduk yang mempunyai hak pilih tetapi tidak terdaftar, dan berapa persentasenya di setiap daerah. Yang pasti, protes-protes menjelang hari pemungutan suara yang dilakukan oleh mereka yang tidak terdaftar terjadi di mana-mana. Bahkan, di antara protes-protes itu ada yang diwarnai

¹² Dengan berlangsungnya Pilkada di 159 daerah dari 181 pilkada yang dijadwalkan pada Juni 2005, sesungguhnya ini merupakan prestasi, mengingat banyaknya masalah dan kendala yang harus dihadapi oleh KPUD untuk menyelenggarakan pilkada gelombang pertama tersebut: Alasannya, pertama, peraturan pelaksanaan (PP) tidak segera dibuat; kedua, sosialisasi terbelengkalai; ketiga dana persiapan dan operasional pilkada tidak segera turun; keempat, antisipasi konflik antarpemilihan; kelima, standarisasi dan pengadaan barang-barang kebutuhan pilkada tidak jelas; keenam, regulasi teknis (pelaksanaan per tahapan) tidak bisa cepat diselesaikan; ketujuh rekrutmen petugas pemilu terlambat.

tindak kekerasan, seperti pendudukan kantor KPUD dan penyanjeraan anggota KPUD, dengan tuntutan jadwal pilkada diundur.

Soal banyaknya penduduk yang tidak masuk dalam daftar pemilih inilah yang dijadikan salah satu alasan oleh pasangan calon kepala daerah yang tidak terpilih untuk mempersoalkan keabsahan hasil pilkada. Selagi selisih perolehan suara antara pasangan calon yang tidak terpilih dengan yang terpilih cukup besar, maka pengangkatan isu ini hanya sporadis saja. Namun, bila selisih suara itu sangat kecil, maka isu soal ini bisa berkepanjangan—bisa berbentuk gugatan hasil pilkada di Pengadilan Tinggi dan atau berbuah pada kekerasan massa. Pasangan calon merasa punya dalih kuat dengan mengklaim bisa memenangkan pemilihan jika saja pendukungnya masuk daftar pemilih. Kasus-kasus pilkada di Cilegon, Depok, Sukoharjo dan beberapa daerah lain adalah contohnya. Sebaliknya, di Tomohon terjadi kasus berkepanjangan, dipicu oleh masuknya penduduk yang tidak mempunyai hak pilih dalam daftar pemilih, sehingga mereka ikut memilih dalam pemungutan suara pilkada.

Amburadulnya daftar pemilih dalam pilkada sepanjang Juni 2005 sebetulnya tidak lepas dari kebijakan Depdagri yang memaksa pemerintah daerah untuk membuat data pemilih sementara. Padahal, pemda tidak memiliki waktu yang cukup untuk membuat daftar pemilih sementara tersebut, sehingga sulit untuk membuat data pemilih yang sempurna. Selain itu, kebijakan ini sebetulnya bertentangan dengan Pasal 70 ayat (1) UU 32/2004 yang menyatakan bahwa, "*Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.*" Berdasarkan ketentuan tersebut, mestinya KPUD menggunakan daftar pemilih pada Pemilu Presiden Putaran II sebagai daftar pemilih sementara untuk pilkada. Namun KPUD tidak bisa mengelak dari kebijakan Depdagri. Sebab, dalam hal penyelenggaraan pilkada, KPUD memang harus mengikuti kebijakan pemerintah pusat.

Celakanya, dalam berbagai kesempatan pejabat Depdagri justru sering menyalahkan KPUD atas banyaknya pemilih yang tidak masuk daftar pemilih. Alasannya, sudah menjadi tugas KPUD untuk memperbaiki data pemilih yang diberikan oleh pemda, sebab data pemilih tersebut sifatnya hanya data sementara. KPUD bersama PPK dan PPS-lah yang harus meng-*update* data tersebut untuk menjadi daftar pemilih (tetap). Terlepas dari soal profesionalitas para petugas pilkada untuk memperbarui daftar pemilih, apabila daftar Pemilu Presiden Putara II dipakai sebagai acuan untuk mendaftarkan pemilih pilkada, maka KPUD dan jajarannya akan lebih mudah melakukan tugasnya. Sebab, mereka sudah mengetahui kelemahan dan kekurangan data-data tersebut sehingga upaya untuk memperbaikinya bisa dilakukan lebih cepat dan tepat.

Di satu sisi pendaftaran pemilih pilkada menghasilkan daftar pemilih yang amburadul hingga menuai banyak protes menjelang hari penjoblosan, dan di beberapa daerah menjadi pemicu kemarahan masa pascapenetapan hasil pilkada, di sisi lain proses dan hasil pendaftaran calon pilkada juga membuahkannya amuk massa terhadap anggota dan kantor KPUD di berbagai daerah. Data yang dikumpulkan KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) menunjukkan sepanjang proses pendaftaran calon untuk pilkada Juni 2005 terdapat 45 kasus kekerasan yang menimpa anggota dan kantor KPUD.¹³ Kekerasan tersebut dilakukan oleh massa pendukung pasangan calon yang dinyatakan tidak lolos menjadi peserta pilkada karena tidak memenuhi persyaratan pencalonan.

Kekerasan tersebut tidak dapat cepat mereda karena calon-calon yang tidak lolos menggugat keputusan KPUD ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kemudian PTUN memenangkan beberapa

¹³ Lihat Laporan Konflik dan Kekerasan Massa dalam Pilkada yang disusun Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), 30 Juni 2005.

di antaranya sehingga posisi KPUD semakin sulit: Di satu pihak, proses tahapan pemilu sudah berjalan sesuai dengan jadwal sehingga tidak mungkin diulang kembali, dan jikapun diulang pasangan calon yang sudah lolos dan pendukungnya juga bisa melancarkan protes; Di pihak lain, para calon yang dinyatakan tidak lolos kenyataannya mempunyai dasar hukum karena gugatannya dimenangkan oleh PTUN, dan seandainyaupun keputusan PTUN tersebut bisa dibanding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan dikasasi ke Mahkamah Agung (MA), potensi keributan tetap saja besar apabila calon yang dinyatakan tidak lolos memenangkan gugatan pada tingkat banding dan kasasi. Ketidakpastian hukum yang membuat kisruh pilkada di berbagai daerah itu akhirnya bisa diredakan setelah MA mengeluarkan keputusan bahwa keputusan KPUD, termasuk keputusan tentang penetapan pasangan calon pilkada, tidak menjadi objek gugatan hukum administrasi negara sehingga tidak bisa di-PTUN-kan.

Kampanye pilkada yang diduga akan diwarnai benturan antar-massa pendukung¹⁴, ternyata berjalan tertib dan lancar. Sebetulnya praktek kampanye banyak diwarnai oleh pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan administrasi maupun pidana pemilu, namun dalam soal ini yang menjadi penanggungjawab utama bukanlah

¹⁴ Beberapa potensi konflik dalam pilkada. Pertama, pilkada melibatkan segenap sumber daya dan emosi warga di satu daerah, karena mereka tengah memperebutkan satu-satunya kursi kekuasaan terbesar di daerah di mana pengaruhnya sangat nyata bagi warga daerah. Kedua, UU No. 32/2004 menutup bagi tampilnya calon independen, padahal di setiap daerah selalu saja ada tokoh lokal nonpartai yang basis pendukung kuat, sehingga kalau orang seperti itu tidak diakomodasi oleh partai politik untuk dicalonkan, ada kemungkinan akan menimbulkan situasi rawan konflik. Ketiga, partai politik terobsesi menjadi penguasa tunggal, sehingga dalam menyusun pasangan calon tidak mempertimbangkan polarisasi politik yang ada. Keempat, persaingan antara 'putra daerah' dengan 'kaum pendatang' akan menguat manakala partai politik sama sekali tidak peka terhadap masalah sensitif ini. Kelima, UU No 32/2004 memiliki banyak kelemahan, di mana ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya tidak saja membingungkan partai politik dan calon-calonnya, tetapi juga menyulitkan aparat penegak hukum pemilu untuk bertindak tegas.

KPUD selaku penyelenggara pilkada, melainkan Panwas Pilkada selaku pengawas pilkada.

Bagi KPUD, masalah yang menonjol pada tahap kampanye pilkada adalah ketidakmampuannya mendorong tim kampanye untuk membuat administrasi keuangan kampanye secara baik. Hal ini akhirnya menyebabkan proses audit dana kampanye tidak berjalan maksimal. Hanya saja karena masalah administrasi dan audit dana kampanye ini dialami hampir semua pasangan calon, maka tidak ada pasangan calon yang kalah yang menggugat hasil pilkada melalui lubang ini. Padahal, apabila ditemukan kasus penggunaan dana yang dilarang untuk membiayai kampanye, maka pasangan calon yang menggunakan dana tersebut bisa dicoret pencalonannya, atau dibatalkan pengangkatannya apabila sudah dinyatakan sebagai pasangan terpilih, atau dicopot jabatannya apabila sudah dilantik sebagai pejabat kepala daerah.

Meskipun sampai akhir April 2005 tidak ada kejelasan dana untuk penyelenggaraan pilkada Juni 2005, namun pengadaan logistik pilkada (surat suara dan perlengkapannya), secara umum bisa tersedia tepat waktu. Masalah ini teratasi karena Depdagri mengambil kebijakan, dengan menginstruksikan pemda untuk memberikan dana talangan kepada KPUD bagi keperluan pengadaan logistik pilkada. Hanya saja, kebijakan pemberian dana talangan ini di beberapa daerah tidak berjalan dengan baik, sehingga pilkada di daerah-daerah tersebut terpaksa ditunda. Masalah umum yang muncul pada hari-hari menjelang pemungutan suara, bukan pada penyediaan logistik pilkada, melainkan munculnya protes-protes akibat banyaknya penduduk yang mempunyai hak pilih tetapi tidak tercantum dalam daftar pemilih, sebagaimana telah disebutkan di depan. Sedangkan pemungutan suara pada hari H dilaporkan lancar tanpa kendala.

Berbeda dengan pemilu legislatif yang diwarnai praktik jual-beli suara dalam proses penghitungan suara, khususnya di tingkat PPS

dan PPK, pada pelaksanaan pilkada nyaris tidak ada laporan mengenai masalah seperti itu. Selain karena petugas-petugas di lapangan sudah lebih siap, keseriusan para saksi juga menjadi faktor penentuan kelancaran proses penghitungan suara tersebut. Proses penghitungan suara pilkada yang berlangsung cepat (satu atau dua hari) memang sempat mendapat reaksi dari pasangan calon yang kalah, dengan tuduhan adanya manipulasi penghitungan suara. Namun, kasus-kasus gugatan hasil penghitungan suara menunjukkan bahwa KPUD dan jajarannya telah menjalankan tugas dalam penghitungan suara dengan benar. Ini terbukti dari tidak adanya gugatan hasil pilkada di Pengadilan Tinggi yang dimenangkan oleh pasangan calon yang mengajukan gugatan, kecuali PT Jawa Barat yang memenangkan gugatan pasangan calon yang kalah dalam pilkada di Depok. Kalaupun PT Jawa Barat memenangkan gugatan tersebut, yang terjadi sesungguhnya bukan mengenai salah penghitungan suara tetapi diterimanya asumsi bahwa penduduk yang tidak masuk dalam daftar pemilih akan memilih pasangan calon yang mengajukan gugatan.¹⁵ Putusan PT Jawa Barat tersebut akhirnya direvisi oleh Mahkamah Agung lewat mekanisme peninjauan kembali (PK) yang diajukan dan dimenangkan oleh KPUD Depok.

Selain diwarnai oleh gugatan hasil pilkada oleh pasangan calon yang kalah, pascapenetapan hasil pilkada juga diwarnai oleh aksi

¹⁵ Keputusan hakim PT Jawa Barat itu benar-benar tak masuk akal. Secara prosedural, keputusan dijatuhkan melampaui waktu yang ditentukan undang-undang. Materi yang diajukan untuk menggugat keputusan KPU Depok, harusnya juga ditolak. Sebab, gugatan hasil pilkada hanya pada kasus kesalahan penghitungan suara, bukan soal-soal lain. Kalau ada masalah, seperti klaim pasangan calon yang mengajukan gugatan bahwa banyak pemilih yang tidak bisa mencoblos, itu adalah pelanggaran administrasi dan atau pelanggaran pidana. Jika pelanggaran administrasi, maka KPUD yang menindak pelakunya; jika pelanggaran pidana maka akan diproses secara pidana, dan hakim pengadilan negeri yang akan menjatuhkan sanksi. Dengan demikian, sesungguhnya hakim PT Jawa Barat tidak punya dalih apapun untuk mengadili dan menerima gugatan yang diajukan pasangan calon yang kalah.

boikot terhadap hasil pilkada oleh DPRD.¹⁶ Dengan berbagai dalih dan latar belakang, DPRD Padang Pariman, Banyuwangi dan Tana Toraja menolak hasil pilkada yang telah ditetapkan oleh KPUD dan, oleh karenanya, mereka tidak menyampaikan hasil pilkada tersebut kepada Gubernur untuk selanjutnya disampaikan ke Menteri Dalam Negeri. Akibatnya, proses pengangkatan pasangan calon terpilih di daerah-daerah tersebut tertunda-tunda.¹⁷ Untuk mengatasi 'pembajakan' hasil pilkada oleh DPRD seperti itu, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran. Pada pokoknya surat tersebut memuat: jika Ketua DPRD tidak bersedia mengirimkan surat mengenai hasil penghitungan suara yang telah ditetapkan KPUD, maka surat tersebut bisa diteken oleh Wakil Ketua DPRD. Jika Wakil Ketua DPRD juga tidak mau mengirimkan hasil pilkada, maka Ketua KPUD bisa langsung mengirim hasil pilkada kepada Gubernur. Dengan surat ini, maka pemboikotan hasil pilkada oleh DPRD bisa diatasi.

D. PANWAS TAK BERDAYA

Meskipun kompilasi hasil kerja pengawasan pilkada dari Panwas Pilkada di berbagai daerah belum tersedia, namun bisa dipastikan bahwa modus pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pemilu

¹⁶ Kalau diperhatikan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, memang terdapat ketentuan-ketentuan yang memungkinkan DPRD berulah. Setidaknya terdapat ketentuan yang bisa ditafsirkan sedemikian rupa sehingga DPRD bisa menahan atau tidak meneruskan hasil pilkada kepada pihak yang akan mengesahkannya. Pasal 109 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004: Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapat pengesahan pengangkatan.

¹⁷ Jika ditelusuri satu per satu, pembajakan hasil pilkada di tiga daerah, bahkan dari awal proses pilkada, maka diketahui bahwa di Kabupaten Padang Pariaman (Sumbar) terkait dengan masalah pencalonan; demikian juga dengan Kabupaten Banyuwangi (Jatim), meski agak berbeda sifatnya; di Kabupaten Tana Toraja (Sulsel) terkait dengan tuduhan praktek politik uang dan pengelembungan suara.

legislatif dan pemilu presiden terulang lagi dalam Pilkada 2005. Bahkan, dalam beberapa hal, pelanggaran yang terjadi dalam pilkada jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan pelanggaran dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden. Hanya saja karena pilkada adalah peristiwa politik lokal, pelanggaran-pelanggaran tersebut tidak menjadi perhatian banyak kalangan, apalagi untuk berkembang menjadi isu nasional. Oleh karena itu, meskipun dalam beberapa hal pelanggaran yang terjadi dalam pilkada jauh lebih masif daripada pelanggaran yang terjadi dalam pemilu legislatif maupun pemilu presiden, namun pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pilkada tetap saja kurang terasakan, sekalipun oleh warga daerah masing-masing.

Mengapa terjadi banyak pelanggaran dalam pilkada, dan mengapa pula pelanggaran-pelanggaran itu tidak muncul ke permukaan? Ada beberapa penjelasan untuk masalah ini. *Pertama*, persaingan antarpasangan calon ternyata tidak menghasilkan kontrol yang ketat antarpasangan calon, justru sebaliknya melahirkan duplikasi-duplikasi pelanggaran. Artinya, kalau ada satu pasangan calon dan tim kampanyenya melanggar peraturan pilkada, pasangan calon dan tim kampanye yang lain tidak mempersoalkan dan melaporkan pelanggaran tersebut kepada Panwas Pilkada, tetapi malah meniru melakukan pelanggaran. Hal ini terjadi karena tidak ada pasangan calon yang memiliki kepercayaan diri untuk tampil sebagai pasangan calon yang bersih. Selain itu, pasangan calon juga tidak didukung oleh tim kampanye yang punya integritas serta pengalaman dan ketrampilan mengelola pemilihan.

Kedua, dibandingkan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden, pilkada miskin pemantau. Dengan sedikitnya pemantau, kasus-kasus pelanggaran yang terjadi tidak berhasil diungkap ke permukaan, sehingga terkesan bahwa pelanggaran memang seakan-akan tidak terjadi. Hal ini juga terkait dengan faktor *ketiga*, yakni ketidakberanian media lokal mengangkat kasus-kasus pelanggaran yang ter-

jadi di daerahnya. Media lokal sebetulnya telah mencoba berusaha mengangkat satu-dua kasus pelanggaran, namun tidak berani mengungkap secara lebih intensif karena mereka juga menghindari tuduhan terjadinya ‘personalisasi’ masalah dari pasangan calon tertentu. Faktor lain juga harus disebutkan, yakni bahwa kebanyakan media lokal ‘berutang budi’ kepada pasangan calon atas pemasangan iklan kampanye, sehingga hal ini mengurangi daya kritis media lokal.

Keempat, Panwas Pilkada dibentuk terlambat dan minim fasilitas. Hal tersebut akhirnya berpengaruh pada kinerja lembaga pengawas tersebut sehingga tampak *minder* untuk menindak pelaku-pelaku pelanggaran yang notabene digerakkan oleh pasangan calon dan tim kampanye. Sementara itu, KPUD yang terjebak pada persiapan teknis pilkada tampak dengan sengaja ‘melupakan’ fungsinya sebagai pemberi sanksi pelanggaran administrasi. Ketidaktegasan Panwas Pilkada dan KPUD dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran ini akhirnya berpengaruh pada faktor *kelima*, yaitu rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi tegaknya peraturan pilkada. Jangankan melaporkan ke Panwas Pilkada jika melihat pelanggaran, sebagian warga justru asyik menikmati praktik pelanggaran Pilkada, khususnya berupa politik uang.

Pada tahap pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, dan pemungutan suara, banyaknya pelanggaran nyaris tidak dihiraukan oleh pasangan calon dan tim kampanye, karena toh mereka sama-sama melakukan pelanggaran. Namun, ketika perhitungan suara dimulai dan hasilnya memperlihatkan siapa yang menang dan siapa yang kalah, maka pasangan calon yang kalah mulai mengungkit-ungkit pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon yang menang. Tentu saja tidak semua pelanggaran diungkit. Mereka hanya mempersoalkan pelanggaran-pelanggaran yang bisa berakibat pada gugurnya pencalonan, yaitu tidak terpenuhinya persyaratan pencalonan dan politik uang yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye.

Mempersoalkan persyaratan pencalonan jarang dilakukan oleh pasangan calon dan tim kampanye yang kalah, sebab KPUD dianggap sudah sangat cermat meneliti persyaratan pencalonan. Kalaupun ditemukan bukti terjadinya pelanggaran pada tahapan itu, maka hal itu mestinya sudah dilaporkan pada saat pencalonan mengingat masa pelaporan terjadinya suatu pelanggaran kepada Panwas Pilkada cuma tujuh hari setelah kejadian. Oleh karena itu, peluang yang mungkin untuk menggugurkan pasangan calon yang menang adalah mempersoalkan pelanggaran politik uang yang mungkin saja dilakukan pasangan calon tersebut dan/atau tim kampanyenya, khususnya kegiatan politik uang yang dilakukan menjelang pemungutan suara.

Sesungguhnya membuktikan adanya politik uang (dalam bahasa undang-undang adalah *“menjanjikan dan/atau memberikan uang dan atau/barang”*) bukan pekerjaan yang mudah. Selain harus didukung oleh barang bukti, juga harus diperkuat oleh saksi-saksi. Apalagi undang-undang pilkada menentukan, hanya kasus politik uang yang dilakukan sendiri oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye yang bisa menggugurkan pencalonan. Tentu tidak ada pasangan calon dan tim kampanye resmi yang sedemikian bodohnya sehingga harus melakukan sendiri kegiatan *“menjanjikan dan atau memberikan uang dan atau barang.”* Jika pun melakukan politik uang, hal itu pasti akan dikerjakan oleh orang lain yang tidak masuk daftar tim kampanye.

Meskipun demikian, dengan bukti dan saksi apa adanya, pasangan calon yang kalah bersama pendukungnya berusaha mengangkat isu politik uang dengan aksi massa yang tidak jarang disertai kekerasan, seperti meneror anggota Panwas Pilkada dan KPUD, serta menduduki, merusak dan membakar kantor Panwas Pilkada dan KPUD. Apabila selisih perolehan suara antara pasangan calon yang menang dengan calon yang kalah relatif besar, maka aksi—aksi mempersoalkan politik uang itu hanya berlangsung satu dua kali. Tetapi bila

selisih suara antara pasangan calon yang menang dengan pasangan calon yang kalah itu kecil, maka aksi-aksi menentang hasil pilkada itu akan berkelanjutan. Aksi-aksi massa bisa berubah menjadi anarki karena pasangan calon dan pendukungnya sudah tidak percaya pada proses hukum, mengingat penegakan hukum pilkada memang tidak jalan sejak awal.

Demikianlah, dampak dari penanganan pelanggaran-pelanggaran pilkada yang buruk secara akumulatif akhirnya tidak hanya menyebabkan hasil pilkada (kepala daerah terpilih) dipertanyakan keabsahannya, tetapi juga bisa mengundang kekerasan dari pihak-pihak yang tidak puas. Kekerasan massa terhadap anggota dan kantor-kantor Panwas Pilkada dan KPUD, seperti terjadi di Pakpak Bharat, Cilegon, Depok, Sukoharjo, Kapuas Hulu, Gowa, Seram Bagian Timur, sesungguhnya bersumber dari tidak jalannya penegakan hukum pilkada sejak proses pilkada dimulai.

Belajar dari pengalaman penyelenggaraan pilkada yang dimulai Juni 2005, di mana Panwas Pilkada (juga KPUD) sangat lemah dalam menegakkan aturan main pilkada, maka hal itu seharusnya tidak perlu terulang lagi pada penyelenggaraan pilkada selanjutnya. Untuk itu, beberapa hal berikut perlu mendapat perhatian.

Pertama, pembentukan Panwas Pilkada harus dilakukan sebelum pendaftaran pemilih dimulai. Hal ini akan memberikan cukup waktu bagi Panwas Pilkada untuk mempersiapkan diri, dan bisa terlibat aktif dalam proses pendaftaran pemilih sehingga bisa mengantisipasi kemungkinan adanya orang-orang yang tidak terdaftar atau pemilih yang tidak jelas identitasnya ikut didaftar. Masa persiapan Panwas Pilkada seharusnya memang lebih panjang, karena mereka tidak hanya bertugas mengawasi dan menangani pelanggaran tetapi juga harus menyusun petunjuk teknis pengawasan untuk petugas-petugas di lapangan.

Kedua, dalam merekrut anggota Panwas Pilkada dari unsur tokoh

masyarakat, perguruan tinggi dan pers, mestinya DPRD melakukannya secara terbuka, sehingga orang-orang yang punya pengalaman dan kemampuan berpeluang untuk masuk. Cara termudah adalah dengan menilai kembali mantan anggota Panwas Pemilu Provinsi/Kabupaten/Kota 2004: apabila kinerjanya bagus, maka bisa diprioritaskan untuk dipilih, tapi bila kinerjanya jelek langsung saja dicoret. Untuk merekrut anggota Pamwas Pilkada dari unsur kepolisian dan kejaksaan, perlu didapatkan komitmen dari atasannya, bahwa mereka akan benar-benar bekerja untuk Panwas Pilkada, bukan sekadar setor nama.

Ketiga, untuk mengefektifkan penanganan kasus-kasus pelanggaran pidana pilkada, maka pemerintah daerah dan DPRD harus mendorong terjadinya koordinasi yang efektif antara Panwas Pilkada dengan pihak kepolisian dan kejaksaan

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

BAB 4

PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG NOMOR 00 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

A. PROSES PENYUSUNAN UU NO. 00/2007

Banyaknya masalah Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004, dan Pilkada 2005+, yang terkait langsung dengan posisi dan fungsi KPU/KPUD, menyebabkan beberapa pihak mengusulkan pembentukan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang komisi pemilihan umum atau penyelenggara pemilu. Apalagi Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Ketiga), selain menyatakan bahwa, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri,*" sebagaimana disebut pada Pasal 22E ayat (5); juga menyebutkan bahwa, "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-undang,*" seperti tertera pada ayat (6) pasal yang sama.

KPU mengawali pembahasan penyusunan undang-undang khusus tersebut dalam acara Focus Group Discussion tentang Undang-

undang Komisi Pemilihan Umum yang diselenggarakan di Hotel Melia Purosani, Yogyakarta, pada 26 September 2005. Dalam forum ini, selain melibatkan beberapa anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, KPU juga mengundang anggota Panwas Pemilu 2004, pengamat politik/pemilu dan pemantau pemilu. Dalam forum tersebut tidak ada peserta yang mempertanyakan, apalagi menolak gagasan KPU untuk menyusun undang-undang komisi pemilihan umum. Itu menunjukkan bahwa gagasan tersebut mendapat dukungan. KPU sendiri menyodorkan Bab IV Penyelenggara Pemilihan Umum yang terdapat dalam UU No. 12/2003 sebagai bahan dasar diskusi. Beberapa topik yang sempat menjadi perdebatan, antara lain, soal struktur dan susunan organisasi KPU, persyaratan dan mekanisme rekrutmen anggota KPU/KPUD, dan hubungan anggota KPU/KPUD dengan sekretariat, serta susunan dan struktur organisasi sekretariat KPU/KPUD.¹

Sementara itu, Komisi II DPR² yang membidangi masalah pemerintahan dalam negeri, termasuk juga pemilu, sepakat untuk mengajukan RUU Inisiatif DPR tentang Penyelenggara Pemilu. Komisi II DPR mulai membahas materi RUU Penyelenggara Pemilu secara terbuka, dengan Dr. Indria Samego (Peneliti Utama LIPI), Ray Rangkuti (mantan Direktur Eksekutif KIPP) dan Didik Supriyanto (mantan Anggota Panwas Pemilu 2004) dalam Rapat Dengar Pendapat Umum yang diselenggarakan pada 28 September 2005, di Gedung DPR RI Senayan. Setelah itu, beberapa pengamat politik/pemilu, pemantau, dan anggota KPU/KPUD juga diundang untuk memberikan saran masukan. Komisi II DPR menargetkan

¹ Sebagai anggota Panwas Pemilu 2004, penulis diundang untuk mengikuti acara ini.

² Komisi II DPR membidangi Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara, dan Agraria. Adapun pasangan kerjanya adalah Departemen Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Komisi Pemilihan Umum, Sekretaris Kabinet, Badan Pertanahan Nasional, dan Lembaga Administrasi Negara.

RUU Penyelenggara Pemilu selesai dibahas sebelum April 2006, mengingat masa kerja anggota KPU periode 2001-2006 berakhir pada bulan tersebut. Tujuannya tak lain adalah agar rekrutmen anggota baru bisa dilakukan berdasarkan undang-undang baru tersebut.

Pada akhir Oktober 2005, Komisi II berhasil menyusun Naskah Akedamis RUU Penyelenggara Pemilu beserta Draf RUU Penyelenggara Pemilu. Naskah Akademis dan Draf RUU Penyelenggara Pemilu tersebut diserahkan kepada Sidang Paripurna DPR pada 14 November 2005. Meski menyetujui RUU Penyelenggaraan Pemilu yang disusun oleh Komisi II DPR, namun Sidang Paripurna DPR menghendaki adanya perubahan dan penyempurnaan terhadap Draf RUU tersebut. Oleh karena itu, Sidang Paripurna DPR meminta agar Badan Musyawarah DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU Penyelenggara Pemilu. Tugas pokok panitia ini adalah menyempurnakan Draf RUU Penyelenggara Pemilu yang disusun oleh Komisi II untuk menjadi RUU Penyelenggara Pemilu sebelum disampaikan kepada pemerintah. Pansus ini terdiri atas 50 anggota yang berasal dari semua fraksi di DPR. Adapun yang terpilih sebagai pimpinan Pansus adalah Ketua Ferry Mursidan Baldan (Fraksi Partai Golkar), Wakil Ketua Zainal Arifin (Fraksi PDIP), Wakil Ketua Andi Yuliani Paris (F-PAN), Wakil Ketua Jazuli Juwaini (F-PKS), Wakil Ketua Chozin Chumaidy (F-PPP)

Kerja Pansus RUU Penyelenggara Pemilu sempat tersendat menyusul datangnya RUU Pemerintahan Aceh yang disampaikan pemerintah kepada DPR. RUU ini harus segera diselesaikan mengingat pemerintah terikat dengan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005. Salah satu poin penting dari Nota Kesepahaman itu adalah pilkada di Aceh akan dilangsungkan pada April 2006, sehingga Undang-undang Pemerintahan Aceh yang memayungi pelaksanaan pilkada harus segera diselesaikan. Untuk menyelesaikannya DPR membentuk Pansus RUU Pemerintahan

Aceh, yang anggotanya sebagian besar berasal dari Komisi II DPR dan Pansus RUU Penyelenggaran Pemilu. Ferry Mursidan Baldan yang tadinya menjadi Ketua Pansus RUU Penyelenggara Pemilu ditunjuk menjadi Ketua Pansus RUU Pemerintahan Aceh, dan posisinya digantikan oleh Saefullah Ma'sum (FKB).

Dengan tersendatnya proses penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu, maka target DPR untuk mengejar penyelesaian RUU Penyelenggara Pemilu sebelum April 2006, tidak mungkin tercapai. Oleh karena itu, lewat Pimpinan DPR, Pansus Penyelenggara Pemilu meminta agar pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) guna memperpanjang masa kerja anggota KPU periode 2001-2006. Atas permintaan tersebut, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tetang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.³ Perpu yang diteken Presiden pada 7 Maret 2006 ini kemudian disahkan DPR menjadi undang-undang pada 20 Juli 2006.

Sebagaimana RUU Inisiatif DPR lainnya, RUU Penyelenggara Pemilu harus dibahas tuntas di lingkungan DPR, sehingga pada saat diajukan kepada pemerintah, DPR sudah satu suara. Sayangnya, di antara anggota Pansus yang berasal dari fraksi-fraksi tersebut masih terdapat perbedaan pandangan dalam merumuskan beberapa isu penting. Isu-isu yang harus diperdebatkan itu, antara lain, menyangkut peran dan fungsi KPU dalam penyelenggaraan pilkada, struktur organisasi KPU/KPUD, posisi sekretariat jenderal KPU dan sekre-

³ Perpu ini mengubah Pasal 144 UU No. 12/2003 yang bunyinya menjadi, "*Anggota KPU yang diangkat berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum tetap melaksanakan tugasnya sampai terbentuknya penyelenggara pemilu berdasarkan Undang-undang Pemilihan Umum yang baru.*"

tariat KPUD, dan keberadaan pengawas pemilu. Namun, atas perbedaan-perbedaan pandangan itu harus diambil kata putus, mengingat waktu yang kian mendesak. Setelah melalui berbagai rapat pembahasan, Pansus RUU Penyelenggara Pemilu berhasil menyelesaikan RUU Penyelenggara Pemilu pada awal Juli 2006. Selanjutnya, RUU yang terdiri atas 6 bab dan 82 pasal tersebut oleh Pimpinan DPR diserahkan kepada Presiden pada 24 Juli 2006, disertai dengan Keterangan DPR RI atas Rancangan Undang-undang Penyelenggara Pemilu.

Untuk membahas RUU Inisiatif DPR tersebut, Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai wakil pemerintah. Langkah pertama yang dilakukan kedua menteri itu adalah membentuk tim yang bertugas untuk mempelajari, mencermati dan menginventarisasi masalah-masalah yang ada di dalam RUU Penyelenggara Pemilu. Bekerja selama dua bulan, tim yang dipimpin oleh pejabat eselon satu ini menghasilkan Draf Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Setelah diperiksa dan mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, draf tersebut resmi menjadi DIM RUU Penyelenggara Pemilu versi pemerintah. Terhadap RUU Penyelenggara Pemilu yang terdiri dari enam bab dan 82 pasal tersebut, pemerintah mengajukan 700-an masalah yang harus dibahas. Secara umum, Tabel 2 memperlihatkan beberapa perbedaan pandangan antara DPR dan pemerintah yang tercermin dalam DIM Pemerintah, menyangkut materi RUU Penyelenggara Pemilu.

TABEL 2

BEBERAPA PERBEDAAN PANDANGAN ANTARA DPR DAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI RUU PENYELENGGARA PEMILU

NO	MATERI/ISU	RUU INISIATIF DPR TENTANG PENYELENGGARA PEMILU	DIM PEMERINTAH TERHADAP RUU PENYELENGGARA PEMILU
01.	Posisi pilkada	Pilkada bagian dari pemilu	Pilkada bukan bagian pemilu

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

NO	MATERI/ISU	RUU INISIATIF DPR TENTANG PENYELENGGARA PEMILU	DIM PEMERINTAH TERHADAP RUU PENYELENGGARA PEMILU
02.	Sifat organisasi	KPU/KPUD permanen	KPU permanen, KPUD adhoc
03.	Seleksi anggota KPU/KPUD	Presiden/gubernur/bupati/walikota hanya membentuk tim seleksi	Presiden/gubernur/bupati/walikota ikut melakukan seleksi
04.	Tugas dan Wewenang KPU/KPUD	Mengurus pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada.	Hanya mengurus pemilu legislatif dan pemilu presiden
05.	Pertanggung jawaban KPU	KPU menyampaikan laporan kerja kepada DPR dan Presiden	KPU bertanggung jawab kepada Presiden
06.	Kedudukan sekretariat	Organ tersendiri menyatu dengan KPU.	Organ pemerintah yang diperbantukan ke KPU
07.	Pengangkatan Sekretaris Jenderal	KPU menunjuk lalu diangkat Presiden	Menteri Dalam Negeri menunjuk lalu diangkat Presiden
08.	Asal Sekretaris Jenderal	Bisa Non-PNS	Harus PNS

Disarikan dari Daftar Inventarisasi Masalah RUU Penyelenggara Pemilu

Seterusnya, pada 28 September 2006, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menyerahkan secara resmi DIM RUU Penyelenggara Pemilu, yang didahului dengan penyampaian Pandangan dan Pendapat Presiden terhadap Rancangan Undang-undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dengan demikian, sejak tanggal tersebut secara resmi DPR dan pemerintah melakukan pembahasan terhadap RUU Penyelenggara Pemilu.

Sesuai dengan Tata Tertib DPR, pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu dilakukan lewat beberapa rapat. *Pertama*, Rapat Kerja Pansus (Pansus) DPR dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Kedua*, Rapat Panitia Kerja (Panja) yang dipimpin oleh Pimpinan Pansus yang diikuti tim pemerintah terdiri dari beberapa pejabat eselon satu yang ditunjuk Menteri Dalam

Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Ketiga*, Rapat Tim Perumus (Timus) dipimpin oleh salah satu unsur Pimpinan Pansus dan diikuti unsur tim pemerintah, yang bertugas merumuskan materi. *Keempat*, Rapat Tim Kecil (Timcil) yang dipimpin salah satu unsur Pimpinan Pansus dan diikuti unsur tim pemerintah, bertugas membahas konsideran menimbang, dasar hukum mengingat dan penjelasan umum RUU. *Kelima*, Rapat Tim Sinkronisasi (Timsin), dipimpin salah satu unsur Pimpinan Pansus dan diikuti unsur tim pemerintah, yang bertugas mensinkronkan hasil kerja Tim Kecil dan Tim Perumus.

Dalam Laporan Pansus RUU Penyelenggara Pemilu disebutkan, untuk menyelesaikan RUU Penyelenggara Pemilu, diperlukan lima kali Rapat Kerja Pansus dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pembahasan di tingkat Panja dilakukan selama 12 hari kerja, disambung rapat Timus 7 hari kerja, dan rapat Timsin selama 9 hari.

DPR dan pemerintah sebetulnya menargetkan pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu selesai sebelum 2007. Target ini dipatok, mengingat keduanya masih mempunyai pekerjaan rumah untuk membahas paket RUU Politik yang terdiri dari RUU Partai Politik, RUU Pemilu Legislatif, RUU Pemilu Presiden dan RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang harus diselesaikan sepanjang 2007. Kenyataannya, pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu baru selesai pada awal Maret 2007, yang berarti molor dua bulan lebih dari target awal. Baru pada 12 Maret 2007, Rapat Kerja Pansus dengan pemerintah menyepakati seluruh materi RUU Penyelenggara Pemilu. Selanjutnya RUU tersebut disahkan oleh Sidang Paripurna DPR pada 20 Maret 2007, dan diundangkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada ... Maret 2007 menjadi Undang-undang Nomor 00/2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 00/2007).

B. PERBANDINGAN DAN PERINCIAN

DPR dan pemerintah bertekad membuat UU Penyelenggara Pemilu yang komprehensif sehingga penyelenggara pemilu kelak mendapati kepastian hukum pada saat menggelar pemilu. Tentu saja sikap tersebut harus diambil mengingat masalah-masalah yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004 dan Pilkada 2005+ lebih banyak disebabkan oleh posisi dan fungsi penyelenggara pemilu (baik KPU/KPUD maupun Panwas Pemilu/Panwas Pemilu Daerah), akibat tidak jelasnya pengaturan masalah tersebut dalam undang-undang. Semangat untuk membuat undang-undang yang jelas dan rinci itu menyebabkan RUU Penyelenggara Pemilu yang semula terdiri atas 6 bab dan 82 pasal, berkembang menjadi 10 bab dan 133 pasal setelah disahkan menjadi undang-undang. Tabel 3 memperlihatkan perbandingan antara jumlah materi pengaturan dalam RUU Penyelenggara Pemilu dengan UU No. 00/2007.

TABEL 3
**PERBANDINGAN JUMLAH MATERI PENGATURAN RUU
 PENYELENGGARA PEMILU DENGAN UU NO. 00/2007
 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU**

NO.	MATERI/ISU	RUU INISIATIF DPR PENYELENGGARA PEMILU	UU NO. 00/2007 PENYELENGGARA PEMILU
01.	Ketentuan Umum	1 pasal, 16 item	1 pasal, 20 item
02.	Asas Penyelenggara	0	1 pasal, 12 item
03.	Komisi Pemilihan Umum:		
	Kedudukan, susunan dan keanggotaan	3 pasal, 13 item	3 pasal, 14 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban KPU	1 pasal, 34 item	1 pasal, 53 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi	1 pasal, 34 item	1 pasal, 61 item
	- Tugas wewenang dan kewajiban KPU Kabupaten/Kota	1 pasal, 34 item	1 pasal, 63 item

PENYUSUNAN UU No 00/2007

NO.	MATERI/ISU	RUU INISIATIF DPR PENYELENGGARA PEMILU	UU NO. 00/2007 PENYELENGGARA PEMILU
	Persyaratan anggota	1 pasal, 12 item	1 pasal, 13 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian KPU - Pengangkatan dan pemberhentian KPU Provinsi	1 pasal, 15 item, plus 23 item 1 pasal, 14 item, plus 23 item	5 pasal, 25 item, plus 32 item 5 pasal, 30 item, plus 32 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian KPU Kabupaten/Kota	1 pasal, 14 item, plus 23 item	5 pasal, 30 item, plus 32 item
	Pengambilan keputusan	4 pasal, 17 item	7 pasal, 20 item
	Pertanggungjawaban	3 pasal, 8 item	3 pasal, 10 item
	- PPK, PPS, KPPS - PPLN, KPPLN	8 pasal, 26 item, plus 10 item 3 pasal, 12 item, plus 10 item	8 pasal, 63 item, plus 11 item 5 pasal, 32 item, plus 11 item
	Kesekretariatan	7 pasal, 27 item	13 pasal, 80 item
04.	Pengawas Pemilihan Umum:		
	Kedudukan, susunan dan keanggotaan	5 pasal, 25 item	4 pasal, 22 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban Banwaslu	2 pasal, 22 item	2 pasal, 26 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu Provinsi	2 pasal, 6 item	2 pasal, 26 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu Kabupaten/Kota	2 pasal, 6 item	2 pasal, 28 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu Kecamatan	2 pasal, 6 item	2 pasal, 18 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban Pangawas Pemilu Lapangan	2 pasal, 4 item	2 pasal, 19 item
	- Tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu Luar Negeri	0	2 pasal, 20 item

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

NO.	MATERI/ISU	RUU INISIATIF DPR PENYELENGGARA PEMILU	UU NO. 00/2007 PENYELENGGARA PEMILU
	Persyaratan anggota	1 pasal, 10 item	1 pasal, 13 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian Bawslu	2 pasal, 13 item	6 pasal, 28 item, plus 35 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian Panwaslu Provinsi	2 pasal, 13 item	1 pasal, 1 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian Panwaslu Kabupaten/Kota	2 pasal, 13 item	1 pasal, 2 item
	- Pengangkatan dan Pemberhentian Panwaslu Kecamatan	2 pasal, 13 item	1 pasal, 1 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian Pengawas Pemilu Lapangan	0	1 pasal, 1 item
	- Pengangkatan dan pemberhentian Pengawas Pemilu Luar Negeri	0	1 pasal, 3 item
	Pengambilan keputusan	0	1 pasal, 2 item
	Pertanggungjawaban	0	3 pasal, 10 item
	Kesekretariat	1 pasal, 5 item	2 pasal, 14 item
05.	Kode Etik dan Dewan Kehormatan:		
	Kode Etik	1 pasal, 1 item	1 pasal, 4 item
	Dewan Kehormatan	1 pasal, 5 item	2 pasal, 36 item
06.	Keuangan	0	3 pasal, 7 item
07.	Peraturan dan Keputusan Penyelenggara Pemilu	0	2 pasal, 5 item
08.	Ketentuan Lain-lain	0	5 pasal, 9 item
09.	Ketentuan Peralihan	6 pasal, 13 item	7 pasal, 17 item
10.	Ketenttuan Penutup	3 pasal, 6 item	3 pasal, 5 item

Dibandingkan dengan UU No. 12/2003, UU No. 00/2007 jelas jauh lebih rinci. Hal ini tampak pada jumlah pasal dan item yang diatur oleh UU No. 00/2007 sebagaimana terlihat dalam Tabel 4. Di dalam UU No. 12/2003, pengaturan penyelenggara pemilu hanya

diwadahi dalam 40 pasal, yaitu Pasal 15-45 yang mengatur tentang KPU, dan Pasal 120-130 yang mengatur Pengawas Pemilu. Meskipun demikian, pasal-pasal pengaturan tentang KPU dan Pengawas Pemilu dalam UU No. 12/2003 tersebut menjadi pegangan untuk mengembangkan dan memerinci lebih jauh tentang lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana terdapat dalam UU No. 00/2007. Memang, ketentuan tentang penyelenggara pemilu dalam UU No. 12/2003 merupakan yang terlengkap yang pernah ada di Indonesia sebelum UU No. 00/2007 lahir.

Pengaturan tentang penyelenggara Pemilu Presiden 2004 dalam UU No. 23/2003 memang lebih sedikit, baik dari jumlah pasal maupun itemnya. Undang-undang ini semata-mata merujuk pada KPU dan Pengawas Pemilu sebagaimana dibentuk oleh UU No. 12/2003, karena penyelenggara Pemilu Presiden 2004 adalah penyelenggara Pemilu Legislatif 2004. Penyelenggara Pilkada 2005+ yang diatur dalam UU No. 32/2004 juga merujuk kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dibentuk berdasarkan UU No. 12/2003; sedangkan untuk Pengawas Pilkada, UU No. 32/2004 membuat ketentuan baru, mengingat sebelum pilkada dijalankan Pengawas Pemilu Legislatif 2004 dan Pengawas Pemilu Presiden 2004 sudah dibubarkan. Meskipun demikian, pengaturan KPUD maupun Pengawas Pilkada dalam UU No. 32/2004 hanya terdiri beberapa pasal dan materi pokok, karena pengaturannya lebih banyak diserahkan kepada peraturan pemerintah.

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

TABEL 4

PERBANDINGAN JUMLAH MATERI PENGATURAN DALAM TIGA UNDANG-UNDANG

NO.	MATERI	UU NO. 00/2007	UU NO. 12/2003	UU NO. 23/2003	UU NO. 32/2004
01.	KPU/KPUD:				
	- Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan	4 pasal, 21 item	3 pasal, 20 item	1 pasal, 2 item	2 item
	- Tugas, Wewenang, dan Kewajiban	3 pasal, 177 item	9 pasal, 35 item	6 pasal, 49 item	2 pasal, 31 item
	- Persyaratan Anggota	1 pasal, 13 item	1 pasal, 12 item	0	0
	- Pengangkatan dan Pemberhentian	20 pasal, 111 item	6 pasal,	0	0
	- Pengambilan Keputusan	7 pasal, 18 item	0	0	0
	- Pertanggungjawaban	3 pasal,	1 pasal,	0	0
		10 item	2 item		
	- Panitia Pemilihan (PPK, PPS, KPSS, PPLN, KPPLN)	15 pasal, 105 item	9 pasal, 42 item	1 pasal, 1 item	1 item
02.	Sekretariat Jenderal KPU/ Sekretariat KPUD:				
	- Susunan	9 pasal, 36 item	3 pasal, 10 item	0	0
	- Tugas dan wewenang	4 pasal, 34 item	0	0	0
03.	Banwaslu/Panwaslu Provinsi/ Panwaslu Kabupaten/Kota:				
	- Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan	2 pasal, 18 item	5 pasal, 14 item	1 pasal, 2 item	5 item
	- Tugas, Wewenang, dan Kewajiban	6 pasal, 80 item	1 pasal, 6 item	1 pasal, 6 item	
	- Persyaratan Anggota	1 pasal, 13 item	0	0	0
	- Pengangkatan dan Pemberhentian	16 pasal, 74 item	1 pasal, 1 item	0	2 item
	- Pengambilan Keputusan	1 pasal, 2 item	0	0	0

NO.	MATERI	UU NO. 00/2007	UU NO. 12/2003	UU NO. 23/2003	UU NO. 32/2004
	- Pertanggungjawaban	3 pasal, 10 item	2 item	0	1 item
	- Pengawas Kecamatan, Pengawas Lapangan, Pengawas Luar Negeri	4 pasal, 57 item	4 item	1 item	1 item
04.	Sekretariat Pengawas Pemilu	2 pasal, 14 item	2 item	0	0
05.	Kode Etik dan Dewan Kehormatan	4 pasal, 22 item	2 pasal, 5 item	0	0
06.	Keuangan	3 pasal, 7 item	1 pasal, 1 item	1 pasal, 1 item	1 pasal, 1 item

C. AKHIR KONTROVERSI PILKADA

Salah satu nilai strategis dari berlakunya UU No. 00/2007 adalah diakhirinya kontroversi tentang penyelenggaraan pilkada. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya,⁴ sejak diberlakukannya UU No. 32/2004, yang di dalamnya mengatur tentang penyelenggaraan pilkada, sempat muncul kontroversi mengenai masalah siapa yang paling berwenang menyelenggarakan pilkada. UU No. 32/2004 menempatkan pilkada sebagai bagian dari otonomi daerah sehingga penyelenggaraannya di bawah kendali pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, meski pelaksanaan teknisnya tetap dilakukan oleh KPUD. Sementara itu, banyak kalangan menyatakan, bahwa pilkada merupakan bagian dari pemilu sehingga penyelenggaraannya harus di bawah KPU. Usaha untuk menyelesaikan kontroversi lewat peninjauan beberapa pasal UU No. 32/2004 ke Mahkamah Konstitusi, tidak mendapatkan jawaban memuaskan. Justru sebaliknya, pemotongan hubungan pertanggungjawaban KPUD ke DPRD yang dimaksudkan untuk menjaga independensi

⁴ Lihat kembali *Bab 3 Penyelenggara Pemilu 2004 dan Pilkada 2005*, khususnya Bagian C Pilkada 2005: KPUD Serba Salah.

KPUD, malah menjadikan KPUD sebagai lembaga yang tak terkontrol. Inilah yang menjadi salah satu sebab kekacauan penyelenggaraan pilkada.

Secara formal memang tidak mudah menempatkan pilkada sebagai urusan KPU, sebab Pasal 22E UUD 1945 hanya menyebutkan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang menjadi kewenangan KPU. Namun karena pilkada pada hakekatnya adalah pemilu, karena sama-sama memilih pejabat publik sebagaimana pemilu legislatif dan pemilu presiden, maka logikanya pilkada adalah bagian dari urusan KPU. Apalagi Pasal 18 UUD 1945 sama sekali tidak menyebutkan keharusan pilkada diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi pun menyatakan bahwa bukan suatu pelanggaran terhadap konstitusi apabila pilkada menjadi urusan KPU/KPUD. Dan demi membangun sistem pemilu yang ideal dan juga karena alasan efisiensi, Mahkamah Konstitusi pun merekomendasikan agar pilkada diurus oleh KPU/KPUD.

Atas interpretasi konstitusi seperti itu, juga atas pertimbangan Mahkamah Konstitusi, serta berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Pilkada 2005+, DPR mendefinisikan pilkada sebagai bagian dari pemilu, seperti tersebut dalam Pasal 1 RUU Penyelenggara Pemilu: *“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, termasuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Rupanya definisi pemilu itu ditolak oleh DIM pemerintah. Pemerintah tetap berpendapat bahwa pilkada adalah bagian otonomi

daerah, sehingga pendefinisianya tidak bisa disatukan dengan pemilu. Sebab, implikasi dari pendefinisian pilkada sebagai pemilu adalah penyelenggaraan pilkada dilakukan oleh KPU/KPUD. Padahal, menurut pemerintah, pilkada adalah urusan pemerintah dan pemerintah daerah. Perdebatan soal ini langsung mencuat ke permukaan, karena sikap pemerintah tersebut tertulis dalam Pandangan dan Pendapat Presiden terhadap RUU Penyelenggara Pemilu.

Namun, setelah melalui pembicaraan panjang, baik secara terbuka lewat media massa maupun dalam rapat-rapat pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu, pemerintah akhirnya melunak. Pemerintah bersedia menerima keinginan DPR untuk menempatkan pilkada sebagai bagian dari pemilu, sehingga pilkada harus diselenggarakan oleh KPU/KPUD. Meskipun demikian, rumusan dalam Ketentuan Umum RUU Penyelenggara Pemilu diperbaiki, sehingga definisi pemilu dalam UU No. 00/2007 dirumuskan menjadi lima ketentuan sebagai berikut:

1. *Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
2. *Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

- 3. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- 4. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- 5. Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.*

Dengan digunakannya istilah “pemilu kepala daerah” seperti tertulis dalam ketentuan nomor 4 untuk menggantikan istilah “pemilihan kepala daerah” atau “pilkada”, maka posisi pilkada kini menjadi sama dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Karena ketentuan selanjutnya menyebutkan bahwa KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu, termasuk di dalamnya adalah pemilu kepala daerah, maka ketentuan Pasal 1 UU No. 00/2007 itu mengakhiri kontroversi penyelenggaraan pilkada. Dengan demikian, sejak diberlakukannya UU ini, maka KPU diposisikan sebagai bagian penting dari penyelenggara pemilu kepala daerah, khususnya dalam membuat peraturan pelaksana pemilu kepala daerah dan mengendalikan serta mengontrol kerja KPUD selaku penyelenggara dan pelaksana pemilu kepala daerah di setiap daerah. Oleh karena itu, pada bagian lain UU No. 00/2007 banyak memerinci tugas, wewenang dan kewajiban KPU/KPUD dalam menyelenggarakan pemilu kepala daerah.

D. PENYELENGGARA, PELAKSANA DAN PENGAWAS

Dalam beberapa undang-undang yang pernah mengatur penyelenggaraan pemilu di Indonesia (UU No. 7/1953⁵, UU No. 15/1969⁶, UU No. 4/1975⁷, UU No. 2/1980⁸, UU No. 1/1985⁹, UU No. 3/1999¹⁰, UU No. 4/2000¹¹, UU No. 12/2003¹², UU No. 23/2003¹³, dan UU No. 32/2004¹⁴), terdapat istilah ‘penyelenggara pemilu’, ‘pelaksana pemilu’ dan ‘pengawas pemilu’ yang kadang-kadang digunakan secara tidak konsisten. Ketidak-konsistenan penggunaan istilah-istilah tersebut tidak hanya terdapat antar undang-undang yang satu dengan undang-undang lain, tetapi juga terjadi di dalam satu

⁵ Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, diundangkan pada 4 April 1953.

⁶ Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat diundangkan pada 17 Desember 1969.

⁷ Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang diundangkan pada 25 November 1975.

⁸ Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan 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 yang diundangkan pada 20 Maret 1980.

⁹ Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 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 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980, yang undangkan pada 7 Januari 1985.

¹⁰ Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang diundangkan pada 1 Februari 1999.

¹¹ Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang diundangkan pada 7 Juni 2000.

¹² Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang diundangkan pada 11 Maret 2003.

¹³ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang diundangkan pada 31 Juli 2003.

¹⁴ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada 15 Oktober 2004.

undang-undang pemilu. Misalnya, UU No.15/1969 menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan oleh pemerintah di bawah pimpinan presiden; selanjutnya disebutkan, dalam penyelenggaraan sehari-hari, presiden menunjuk seorang pejabat untuk melaksanakan pimpinan pemilu¹⁵. Itu artinya pengertian ‘pelaksanaan’ (dari *pemilu dilaksanakan oleh pemerintah*) lebih luas daripada ‘penyelenggaraan’ (dari *penyelenggaraan sehari-hari*). Padahal istilah ‘penyelenggaraan’ secara umum pengertiannya lebih luas daripada ‘pelaksanaan’.

UU No. 12/2003 yang berusaha secara konsisten menggunakan istilah ‘penyelenggaraan’ dan ‘pelaksanaan’ ternyata juga terpeleset. Undang-undang itu mengatakan, bahwa organisasi penyelenggara pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; lalu dalam pelaksanaan pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS); selanjutnya dalam melaksanakan pemungutan suara di TPS, PPS membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Selain itu, juga ada Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) yang dibentuk oleh Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN)¹⁶. Tepatkah penggunaan kata ‘penyelenggara’ untuk KPPS, jika KPPS dibentuk untuk melaksanakan pemungutan suara di TPS? Tepatkan penggunaan kata ‘penyelenggara’ untuk KPPLN, jika KPPLN dibentuk oleh PPLN untuk melaksanakan pemungutan suara?

Sayangnya, kesalahan yang seharusnya dikoreksi tersebut justru dilanjutkan oleh UU No. 00/2007. Lihatlah bunyi Pasal 1 nomor 11 dan nomor 12 yang masih mempertahankan kata ‘penyelenggara’ dalam KPPS dan KPPSLN. Pembuat undang-undang mungkin tak menyadari kesilapan itu, atau sesungguhnya sudah menyadari tetapi

¹⁵ Pasal 8 UU No. 15/1969.

¹⁶ Pasal 1 dan Pasal 17 UU No. 12/2003.

tak mau mengubahnya karena menganggapnya sebagai kelaziman. Inilah contoh kesalahan para pembuat undang-undang yang membiarkan salah kaprah terus berlanjut.

Kata ‘penyelenggaraan’, ‘penyelenggara’ atau ‘menyelenggarakan’ mestinya dimaknai lebih luas daripada kata ‘pelaksanaan’, ‘pelaksana’ atau ‘melaksanakan’. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ‘menyelenggarakan’ berarti mengatur dan menjalankan kegiatan¹⁷; sedangkan ‘melaksanakan’ berarti menjalankan atau mengerjakan perintah/rancangan/keputusan.¹⁸ Artinya, ‘penyelenggara’ mempunyai wewenang lebih luas, karena tidak hanya menjalankan kegiatan, tetapi juga menyiapkan dan mengatur segala sesuatunya agar kegiatan berhasil; sedangkan ‘pelaksana’ wewenangnya terbatas, karena hanya melaksanakan saja apa-apa yang telah diatur, dirancang dan disiapkan. Dalam pengertian demikian, maka ‘penyelenggara’ mempunyai tanggungjawab yang lebih besar; sedangkan ‘pelaksana’ tanggungjawabnya sebatas menjalankan apa yang telah diatur dan diperintahkan. Karena setiap ‘penyelenggara’ juga menjalankan apa yang telah diatur dan disiapkan, maka setiap ‘penyelenggara’ berarti juga ‘pelaksana’. Sebaliknya, tidak setiap ‘pelaksana’ berarti ‘penyelenggara’.

Dalam konteks pemilu, KPU adalah penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, lembaga ini tidak hanya bertugas menjalankan pemilu, tetapi juga harus mengatur, menjadwalkan, merencanakan, menyiapkan

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan salah satu arti kata ‘menyelenggarakan’ adalah mengadakan; mengatur; dan mengurus (pesta, rapat, pertunjukan, pameran, perusahaan, dsb): penitia yang akan menyelenggarakan Kongres Pemuda seluruh Indonesia tahun ini sudah terbentuk. Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, Depdikbud, Jakarta, 1999, hlm 898.

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan salah satu arti kata ‘melaksanakan’ adalah melakukan; menjalankan; mengerjakan (rancangan, keputusan, dsb): ia tahu teorinya, tetapi tidak dapat melaksanakannya; ia telah berhasil melaksanakan harapannya dengan baik; ia melaksanakan tugasnya dengan baik. Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, Depdikbud, Jakarta, 1999, hlm 554.

dan melakukan segala sesuatunya agar pemilu berhasil. Ini berbeda dengan PPK, PPS dan KPPS. Mereka terdiri atas petugas-petugas lapangan yang tinggal melaksanakan saja kegiatan-kegiatan pemilu. Selain memegang petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis untuk melaksanakan tugasnya, petugas-petugas itu juga dibekali anggaran, target dan jadwal, sehingga mereka tinggal melaksanakan saja kegiatan-kegiatan pemilu. Meskipun PPK, PPS dan KPPS terlibat dalam penghitungan suara, namun pekerjaannya dalam menghitung suara itu tidaklah identik dengan hasil pemilu. Penghitungan suara yang mereka kerjakan baru mempunyai arti apabila telah digabungkan dan ditetapkan oleh pemegang wewenang yang lebih tinggi, yaitu mereka yang memberi perintah.

Bagaimana dengan posisi KPUD? Sebagai bagian dari KPU, dalam konteks pemilu presiden, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebetulnya hanya sebagai pelaksana pemilu. Sebab, di sini KPUD bukan saja tidak mempunyai wewenang untuk mengatur, merencanakan dan menyiapkan pemilu presiden (karena hal ini menjadi wewenang dan tanggungjawab KPU), tetapi juga tidak mempunyai wewenang menetapkan hasil pemilu, meskipun mereka ikut melaksanakan penghitungan suara. Hal ini berbeda dengan dengan pemilu legislatif, atau pemilu untuk memilih anggota DPRD dan DPD. Dalam penyelenggaraan pemilu legislatif yang serentak, KPU memang mempunyai fungsi pengaturan, penjadwalan, perencanaan, penyiapan dan pelaksanaan. Namun, semua itu bukan monopoli KPU, karena KPUD juga punya fungsi perencanaan, penyiapan dan pelaksanaan. Lebih dari itu, KPUD juga mempunyai wewenang untuk menentukan peserta pemilu dan calon-calon anggota legislatif di daerahnya masing-masing. Bahkan pada akhir pelaksanaan pemilu, KPUD juga mempunyai wewenang untuk menentukan hasil penghitungan suara sekaligus menetapkan calon-calon yang terpilih dalam pemilu di wilayahnya. Dalam konteks pemilu legislatif inilah KPUD juga berposisi sebagai penyelenggara.

Posisi KPUD sebagai penyelenggara pemilu kian jelas dalam pilkada. Memang untuk memilih gubernur/wakil gubernur, KPUD Kabupaten/Kota bertindak lebih daripada sebagai pelaksana, karena yang punya wewenang untuk mengatur, menjadwalkan, merencanakan, menyiapkan adalah KPU Provinsi. Namun, dalam pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota, posisi KPU Kabupaten/Kota sepenuhnya sebagai penyelenggara pilkada; sementara KPU Provinsi sekadar sebagai pemantau dan tempat konsultasi. Menurut UU 32/2004, pemerintah membuat peraturan pemerintah sebagai pedoman penyelenggaraan pilkada. Selanjutnya berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, KPUD membuat petunjuk teknis pelaksanaan pilkada, seperti tata cara pendaftaran calon, tata cara kampanye, tata cara pemungutan dan penghitungan suara, dan lain-lain. Namun, dengan berlakunya UU No. 00/2007, pedoman pelaksanaan pilkada tidak lagi dibuat oleh pemerintah, melainkan oleh KPU. Meski demikian, KPUD tetap harus menerjemahkan pedoman pelaksanaan pilkada tersebut dengan peraturan-peraturan teknis.

Jelas sudah posisi KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada; demikian juga posisi PPK, PPS dan KPPS dalam setiap pemilu. Lalu bagaimana posisi pengawas pemilu, yang dalam praktek penyelenggaraan pemilu selama ini juga memiliki struktur organisasi di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan, bahkan oleh UU No. 00/2007 punya kaki tangan sampai di desa dan luar negeri?

Karena penyelenggara mempunyai tanggungjawab atas semua kegiatan dan hasil pemilu, maka fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal yang telah ditetapkan. Fungsi pengawasan pemilu ini mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu. Hanya saja, karena para pembuat undang-undang belum percaya bahwa penyelenggara pemilu mampu menjalankan

fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri yang kemudian dikenal dengan nama pengawas pemilu. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal. Dalam konteks inilah maka pengaturan pengawas pemilu dimasukkan dalam UU Penyelenggara Pemilu.

Masalahnya adalah apakah sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, posisi pengawas pemilu perlu disatukan dalam KPU selaku penyelenggara pemilu, atau malah harus dipisahkan? Sejak lembaga pengawas pemilu dimunculkan pada pemilu Pemilu 1982 hingga Pemilu 2004, lembaga pengawas pemilu diposisikan sebagai bagian dari LPU (zaman Orde Baru) atau KPU (zaman pasca-Orde Baru). Pada zaman Orde Baru, pengawas pemilu (Panwaslak) bekerja dalam kerangka LPU sehingga harus tunduk kepada kebijakan-kebijakan LPU, sedangkan pada zaman pasca-Orde Baru, pengawas pemilu (Panwaslu pada Pemilu 1999 dan Panwas Pemilu pada Pemilu 2004) meski secara administratif kelembagaan merupakan bagian dari KPU, namun lembaga ini memiliki kemandirian dalam menjalankan fungsi pengawasan pemilu. Bedanya, jika Panwaslu 1999 keberadaannya sering diabaikan oleh KPU, Panwas Pemilu 2004 hanya menjadi bayang-bayang KPU.

Dalam Pemilu 2004 fungsi pengawasan secara jelas diatur dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 (yakni mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menangani pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana, serta menyelesaikan sengketa), sehingga pengawas pemilu tidak berwenang untuk mengawasi fungsi-fungsi perencanaan dan penyiapan pemilu yang dilakukan oleh KPU/KPUD. Pengawas pemilu pun tidak berwenang mengontrol perilaku jajaran KPU/KPUD dan petugas-petugas pemilu di bawahnya, kecuali mereka terlibat dalam pelanggaran-pelanggaran peraturan pemilu. Itu pun sebatas menempatkan mereka selaku pelaku pelanggaran per-

aturan pemilu sehingga harus diberi sanksi yang sepadan oleh institusi yang berwenang, bukan memberikan rekomendasi pemberhentian atau pemecatan.

Lalu, bagaimana UU No. 00/2007 tentang Penyelenggara Pemilu memposisikan pengawas pemilu, apakah tetap sebagai bagian dari KPU seperti pada Pemilu 2004, atau melepaskan sama sekali dari KPU? Bagaimanapun pengaturannya, tetap perlu diingat ketentuan Pasal 22E UUD 1945 (Perubahan Ketiga): *'Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.'* Di sini konstitusi menyebut 'suatu komisi pemilihan umum' dengan k kecil, bukan Komisi Pemilihan Umum dengan K besar (sebagaimana konstitusi menyebut Komisi Yudisial dalam Pasal 24A dan 24B). Itu berarti frasa 'suatu komisi pemilihan umum' bukan menunjuk pada (nama) lembaga, tetapi suatu sistem atau suatu tatanan dalam satu kesatuan penyelenggara pemilu.

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

BAB 5

KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 00 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

A. POSISI DAN FUNGSI

Dalam sistem ketatanegaraan moderen, model pembagian kekuasaan menjadi tiga bidang, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif, tidak memadai lagi. Kehidupan politik kenegaraan sudah demikian kompleks, sehingga tiga lembaga yang membidangi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tidak mungkin mampu menjalankan semua tugas kenegaraan. Inilah yang melatari lahirnya lembaga-lembaga negara tambahan independen atau *the auxiliary state agency*. Kehadiran lembaga negara tambahan independen menjadi semakin penting dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Dalam konteks inilah Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus diposisikan, yakni sebagai penggerak proses demokratisasi lewat

kegiatan pemilu.¹

Kehadiran KPU mesti juga ditempatkan dalam arus sejarah di mana Indonesia membutuhkan lembaga penyelenggara pemilu independen, karena pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang *fair*. Pengalaman tujuh pemilu Orde Baru membuktikan hal itu.² Keterlibatan partai politik dalam kepanitiaan Pemilu 1955 memang menunjukkan bahwa hal itu tidak berpengaruh terhadap independensi panitia pemilu, sehingga Pemilu 1955 dikenal sebagai pemilu yang bersih dari kecurangan. Namun, Pemilu 1999 justru memperlihatkan sebaliknya, keterlibatan partai dalam kepanitiaan pemilu tak saja mengganggu tercapainya pemilu bersih, tetapi juga nyaris menggagalkan pemilu.

Komitmen bangsa untuk membangun negara demokrasi dan latar belakang historis politis tersebut di atas menyebabkan Sidang Tahunan MPR pada Agustus 2001 memasukkan ketentuan tentang pemilu dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 19945, sebagaimana kemudian tercantum dalam BAB VIIB PEMILIHAN UMUM, Pasal 22E. Pasal yang mengatur pemilu ini terdiri dari enam ayat, yaitu:

- (1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*

¹ Lihat Bab 2-A, Komisi Negara Independen.

² Lihat Bab 2-B, Penyelenggara Pemilu di Indonesia.

- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 22E tersebut, konstitusi menegaskan tiga prinsip penyelenggaraan pemilu: *pertama*, asas pemilu adalah langsung, umum, bebas dan rahasia (*luber*) serta jujur dan adil (*jurdil*); *kedua*, pemilu dilakukan lima tahun sekali untuk memilih anggota lembaga legislatif, presiden dan wakil presiden; *ketiga*, penyelenggara pemilu adalah suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Demikianlah sejarah dan konstitusi telah memposisikan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sedangkan fungsi KPU adalah menyelenggarakan pemilu legislatif (untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD) dan pemilu presiden (untuk memilih presiden dan wakil presiden) setiap lima tahun sekali. Yang sempat jadi masalah adalah soal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (*pilkada*) untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, karena konstitusi tidak menyebut secara jelas sebagai bagian dari fungsi KPU. Namun UU No. 00/2007 mengakhiri ketidakjelasan tersebut, setelah tiga tahun beroperasinya UU No. 32/2004 yang menempatkan *pilkada* sebagai urusan pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian, UU No. 00/2007 telah memposisikan dan memfungsikan sepenuhnya KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang meliputi pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah.

B. TUGAS, WEWENANG, DAN KEWAJIBAN

1) Rincian Tugas dan Wewenang

Posisi dan fungsi KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu berbeda-

beda sesuai dengan jenis pemilu yang diselenggarakan. Untuk pemilu presiden, KPU memegang peran dominan, sedangkan KPUD lebih banyak bertindak selaku pelaksana saja; sebaliknya untuk pilkada KPUD memang berperan dominan, dan KPU hanya bertindak selaku pembuat peraturan; namun untuk pemilu legislatif, baik KPU maupun KPUD sama-sama mempunyai perang penting karena pemilu legislatif tak hanya memilih anggota DPR dan DPD yang pendaftaran dan penetapan calon terpilihnya berada di tangan KPU, tetapi juga memilih anggota DPRD yang pendaftaran dan penetapan calon terpilihnya ada di tangan KPUD.

Sehubungan dengan hal tersebut, tugas dan wewenang KPU/KPUD tentu berbeda-beda tergantung pada jenis pemilu yang ". Semula, rumusan tugas dan wewenang KPU/KPUD hanya dicantumkan secara umum dalam RUU Penyelenggara Pemilu, karena perincian tugas dan wewenang tersebut akan dicantumkan dalam undang-undang yang mengatur pemilu presiden, pemilu legislatif, dan pemilu kepala daerah. Namun, setelah ada kesepakatan antara DPR dan pemerintah, bahwa penyelenggaraan pilkada menjadi bagian dari tugas KPU/KPUD, maka perincian tugas dan wewenang KPU/KPUD sekalian diperjelas dalam UU No. 00/2007. Dengan demikian, nantinya undang-undang pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilu kepala daerah, tidak perlu lagi mencantumkan kembali tugas dan wewenang KPU/KPUD. Tabel 6 memperlihatkan jumlah rincian tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam UU No. 00/2007, juga, jika dibandingkan dengan apa yang diatur oleh UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004.

TABEL 6:
**RINCIAN TUGAS DAN WEWENANG KPU/KPUD
 DALAM UU NO. 00/2007**

JENIS PEMILU	KPU	KPU PROVINSI	KPU KAB/KOTA	KETERANGAN
Pemilu Legislatif	20 item (9 item)	16 item (5 item)	17 item (6 item)	Dalam kurung, diatur UU No. 12/2003
Pemilu Presiden	22 item (13 item)	13 item (6 item)	14 item (7 item)	Dalam kurung, diatur UU No. 23/2003
Pemilu Kepala Daerah	6 item (0 item)	22 item (13 item)	22 item (13 item)	Dalam kurung, diatur UU No. 32/2004

Tampak jelas, bahwa tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam UU No. 00/2007 jauh lebih rinci jika dibandingkan dengan UU No. 12/2003 yang mengatur pemilu legislatif, UU No. 23/2003 yang mengatur pemilu presiden dan UU No. 32/2003 yang mengatur pilkada. Meskipun dari jumlah item rincian tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam UU No. 00/2007 lebih banyak dibandingkan dengan tiga undang-undang sebelumnya, namun bukan berarti UU No. 00/2007 menambah tugas dan wewenang baru kepada KPU/KPUD dalam penyelenggaraan pemilu. Memang jumlah pokok materi yang diatur dalam UU No. 00/2007 tampak jauh lebih banyak dibandingkan dengan pokok materi tentang KPU/KPUD yang diatur dalam tiga undang-undang pemilu sebelumnya. Namun, hal itu hanya menunjukkan bahwa undang-undang baru ini berhasil memerinci tugas dan wewenang KPU/KPUD sehingga tidak perlu lagi diperjelas atau diperinci dalam undang-undang atau peraturan lain. Kalaupun ada penambahan tugas dan wewenang baru, itu hanya terjadi pada KPU; dari yang sebelumnya sama sekali tidak dilibatkan dalam urusan pilkada, kini UU No. 00/2007 memposisikannya selaku pihak yang mengatur, mengkoordinasi, mengontrol dan mengevaluasi penyelenggaraan pilkada yang diemban oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Meskipun rincian tugas dan wewenang KPU/KPUD terdiri atas begitu banyak item, namun secara umum tugas dan wewenang KPU/KPUD itu bisa dipilah menjadi 6 kelompok: *pertama*, menyusun peraturan pelaksanaan, tata kerja lembaga, dan standarisasi logistik; *kedua*, membuat perencanaan dan jadwal; *ketiga*, melaksanakan tahapan-tahapan pemilu; *keempat*, menetapkan hasil setiap tahapan pemilu; *kelima*, menangani pelanggaran peraturan pemilu dan kode etik; *keenam*, menindak petugas pemilu yang melanggar peraturan dan kode etik.

Beberapa tugas dan wewenang yang perlu mendapatkan perhatian, antara lain, "*menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan*

dan pendistribusian perlengkapan.” Penekanan tugas dan wewenang ini dimaksudkan agar anggota KPU/KPUD tidak terlibat dalam urusan teknis jual beli barang, sebagaimana terjadi pada Pemilu 2004, sehingga waktu dan tenaganya bisa digunakan untuk mengurus masalah-masalah lain, sementara urusan teknis seperti itu akan ditangani staf sekretariat. Tugas dan wewenang, “*memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN,*” dan “*menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu,*” menegaskan fungsi KPU/KPUD sebagai pemberi sanksi terhadap pelaku-pelaku pelanggaran, baik yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun oleh petugas-petugas pemilu. Tugas dan wewenang ini dalam undang-undang lama tidak ditegaskan secara khusus, sehingga KPU/KPUD cenderung menghindari untuk menuntaskan kasus-kasus pelanggaran administrasi yang dilaporkan pengawas pemilu, dan tidak memberikan sanksi terhadap petugas-petugas yang buruk laku. Tentu, dengan penekanan tugas dan wewenang ini, pembiaran terhadap pelaku-pelaku pelanggaran tidak perlu terulang lagi.

2) Mencegah Penyalahgunaan Wewenang

Menambah tugas dan wewenang KPU/KPUD sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 masih mungkin, namun mengurangnya jelas tidak mungkin. Sebab, mengurangi tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam ketiga undang-undang tersebut sama saja dengan mengurangi fungsi KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu yang independen. Memang tugas dan wewenang tersebut sangat luas, apalagi kalau diperinci sebagaimana tampak dalam UU No. 00/2007. Itulah ciri dan implikasi dibentuknya komisi negara independen sebagai *the auxiliary state agency*, yang berarti KPU/KPUD harus menjalankan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam penyeleng-

garaan pemilu.

Masalahnya bukan pada mengurangi atau membatasi tugas dan wewenang KPU/KPUD, tetapi bagaimana mencegah agar KPU/KPUD tidak menjadi lembaga yang sewenang-wenang. Di sinilah diperlukan berbagai mekanisme yang mampu menutup kemungkinan KPU/KPUD untuk berlaku sesukanya. Salah satu caranya adalah dengan membuka peluang mengoreksi keputusan-keputusan KPU/KPUD. Dalam Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ banyak pihak merasa diperlakukan tidak adil oleh KPU/KPUD. Sebab, dengan dalih keputusan KPU/KPUD bersifat 'final dan mengikat', KPU/KPUD tidak pernah mengoreksi keputusan-keputusannya, meskipun banyak pihak bisa membuktikan bahwa keputusan-keputusan tersebut salah.

Seperti diketahui, dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya, sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, KPU/KPUD mengeluarkan keputusan-keputusan. Keputusan-keputusan KPU/KPUD itu bisa dikategorikan dalam dua bentuk: *pertama*, keputusan yang bersifat pengaturan; dan *kedua*, keputusan yang bersifat penetapan. Keputusan yang bersifat pengaturan, antara lain, keputusan tentang tata cara pendaftaran pemilih, keputusan tentang tata cara kampanye, keputusan tentang tata cara pemungutan dan penghitungan suara, keputusan tentang tata cara penetapan hasil pemilu. Sedangkan keputusan yang bersifat penetapan misalnya, keputusan tentang jumlah pemilih, keputusan tentang peserta pemilu, keputusan tentang hasil pemilu, dan keputusan tentang calon-calon terpilih.

Kewenangan KPU/KPUD untuk membuat keputusan yang bersifat pengaturan dan yang bersifat penetapan diatur secara menyebar di dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004. Namun, dengan lahirnya UU No. 00/2007, kewenangan itu diatur dalam satu bab tersendiri, yakni Bab VII Peraturan dan Keputusan

Penyelenggara Pemilu. Pasal 117 pada bab tersebut terdiri atas tiga ayat, yaitu:

- (1) *Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU.*
- (2) *Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membentuk keputusan dengan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU.*

Ketentuan tersebut mempertegas dua produk hukum KPU/KPUD, yakni peraturan KPU (yang sebelumnya disebut sebagai keputusan yang bersifat pengaturan), dan keputusan KPU/KPUD. Menurut UU No. 23/2003 keputusan KPU yang bersifat pengaturan (peraturan KPU) bisa digugat (*judicial review*) di Mahkamah Agung. Namun keputusan yang bersifat penetapan (keputusan KPU/KPUD), baik UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 maupun UU No. 32/2004, memosisikannya sebagai keputusan yang tidak bisa diganggu gugat atau disebut bersifat 'final dan mengikat.' Hadirnya UU No. 00/2007, seharusnya membuka ruang untuk menggugat atau mengoreksi peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD agar lembaga tersebut terhindar dari kecenderungannya untuk berlaku sewenang-wenang sebagaimana terjadi dalam Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+. Sayangnya, hal itu tidak dilakukan sehingga Pasal 117 yang tinggal menambah satu dua pengaturan tersebut, tidak berarti apa-apa guna mengurangi kemungkinan kesewenangan KPU/KPUD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Pembuat UU No. 00/2007 menjanjikan bahwa peluang untuk mengoreksi peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD akan diatur dalam undang-undang lain. Paling tidak ada dua argumen, mengapa peluang untuk mengoreksi peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD itu tidak diatur dalam UU Penyelenggara Pemilu.

Pertama, diatur atau tidak diatur, setiap peraturan di bawah undang-undang bisa digugat atau ditinjau kembali (*judicial review*) ke Mahkamah Agung; sementara setiap keputusan administrasi negara bisa digugat ke pengadilan administrasi negara. *Kedua*, karena peraturan dan keputusan itu menyangkut teknis pelaksanaan pemilu, maka ruang untuk mengoreksi peraturan dan keputusan tersebut berada di dalam undang-undang teknis, yakni undang-undang pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah.

Masalahnya adalah, kalau UU No. 00/2007 sangat rinci mengatur tentang tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, mengapa ruang untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan tugas dan wewenang tersebut tidak sekalian saja diatur dalam UU No. 00/2007? Atau jika tidak mau terjebak ke masalah-masalah teknis pengaturan, mengapa Pasal 117 tersebut tidak ditambahi satu ayat lagi yang menegaskan bahwa peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD bisa digugat lewat lembaga peradilan? Dengan tidak dibukanya peluang untuk mengoreksi peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD, maka sesungguhnya UU No. 00/2007 belum menjawab masalah krusial yang terjadi dalam diri KPU/KPUD yakni kecenderungannya untuk menjadi *superbody* alias lembaga yang tidak bisa dikontrol, sebagaimana terjadi pada Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+.

3 Kewajiban-kewajiban

Kewajiban KPU/KPUD adalah kewajiban yang harus dilakukan untuk kepentingan pihak lain, seperti masyarakat, pemilih, peserta pemilu, pengawas pemilu dan pemerintah. Sebelumnya, pengaturan tentang kewajiban ini dibuat dalam pasal tersendiri. Dalam UU No. 00/2007 kewajiban KPU/KPUD diatur dalam satu kesatuan pasal dengan tugas dan wewenang. Pasal 8 ayat (1) mengatur tugas dan

wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, ayat (2) mengatur tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu presiden, dan ayat (3) mengatur tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah. Kemudian ayat (4) mengatur tentang kewajiban-kewajiban KPU dalam penyelenggaraan ketiga pemilu tersebut.

Pasal 8 ayat (4) tersebut berbunyi, “KPU dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- f. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- g. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- h. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; dan
- i. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan

perundang-undangan.

Ketentuan-ketentuan tentang kewajiban KPU/KPUD tersebut semata-mata bersifat normatif, karena UU No. 00/2007 sama sekali tidak mengatur tentang pemberian sanksi terhadap KPU/KPUD apabila lembaga tersebut tidak menjalankan kewajiban-kewajibannya. Di sinilah perlunya disusun kode etik penyelenggara pemilu yang bisa menjadi perangkat teknis buat siapa saja untuk meneropong perilaku anggota KPU/KPUD, termasuk soal kesungguhannya dalam menjalankan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan undang-undang.

C. STRUKTUR ORGANISASI DAN JARINGAN KERJA

Konstitusi menggariskan bahwa KPU bersifat nasional, sehingga lembaga ini beroperasi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena KPU menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta presiden dan wakil presiden, maka KPU harus memiliki unit organisasi yang mampu menyelesaikan urusan pemilu anggota DPRD sampai tuntas, dalam arti sampai terpilihnya anggota DPRD di setiap daerah yang memiliki DPRD. Tentu saja KPU harus memiliki jaringan kerja sampai tingkat paling bawah di mana pemungutan suara dilakukan guna memastikan, bahwa semua warga negara yang mempunyai hak pilih di manapun berada tetap terjamin untuk menggunakan hak pilihnya. Untuk menjamin perlakuan yang sama dalam semua proses pemilu, maka hubungan KPU dengan unit-unit organisasi dan jaringan kerja sampai tingkat bawah harus bersifat hirarkis.

Atas pertimbangan-pertimbangan tersebut maka KPU yang berkedudukan di ibukota negara mempunyai unit organisasi KPU Provinsi yang berkedudukan di ibukota provinsi; lalu KPU Provinsi mempunyai subunit organisasi KPU Kabupaten/Kota yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kota. Selanjutnya dalam melak-

sanakan pemilu di lapangan KPU Kabupaten/Kota membentuk PPK di kecamatan dan PPS di desa/kelurahan, dan PPS membentuk KPPS di setiap tempat pemungutan suara (TPS). Jika KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bersifat permanen karena bekerja berkelanjutan, maka PPK, PPS dan KPPS bersifat adhoc karena tidak mengerjakan semua kegiatan pemilu.

Semula, dalam DIM RUU Penyelenggara Pemilu, pemerintah menghendaki agar lembaga penyelenggara di tingkat provinsi dan kabupaten/kota bersifat adhoc atau sementara saja, seperti terjadi pada Pemilu 1999 dan pemilu-pemilu sebelumnya. Alasannya, mem-permanenkan lembaga tersebut berarti pemborosan dana negara, alias tidak efisien, karena mereka hanya bekerja pada momen pemilu legislatif dan pemilu presiden. Hal ini juga sejalan dengan konsep pemerintah di mana penyelenggaraan pilkada akan dilakukan oleh panitia khusus yang dibentuk oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Namun, rupanya DPR tidak mau mundur dengan usulannya, sehingga UU No. 00/2007 tetap mempertahankan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga permanen. Untuk mengefektifkan peran mereka, kedua lembaga tersebut tidak saja punya tugas dan wewenang menyelenggarakan pilkada, tetapi juga melakukan pendidikan pemilih secara lebih terencana, serta melakukan pergantian antarwaktu bagi anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan UU No. 12/2003, UU No. 00/2007 menciptakan hubungan antara KPU dengan KPU Provinsi, dan KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota secara hirarkis murni, yang ditandai oleh model pembentukan organisasi secara berjenjang. Artinya, KPU Provinsi dibentuk oleh KPU, KPU Kabupaten/Kota dibentuk oleh KPU Provinsi. Demikian juga hubungan antara KPU Kabupaten/Kota dengan PPK, PPK dengan PPS dan PPS dengan KPPS. Hubungan hirarkis murni ini bertujuan untuk meningkatkan fungsi kontrol dari atas ke bawah dalam rangka menjaga kualitas

kerja.

Pola hubungan KPU dengan KPU Provinsi, KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota memang tidak sejalan dengan pola hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah, di mana titik tekan otonomi berada di kabupaten/kota. Karena itu, pemerintahan kabupaten/kota bukan merupakan bawahan dari pemerintahan provinsi. Dalam konteks ini perlu ditegaskan bahwa secara operasional rezim otonomi daerah memang berbeda dengan rezim pemilu; yang pertama mengedepankan karakter daerah dan partisipasi dari bawah, sedangkan yang kedua menekankan persamaan prosedur yang diterapkan dari atas ke bawah guna menjamin perlakuan yang sama bagi setiap warga negara untuk menggunakan hak pilihnya. Dengan demikian, pemilu yang menuntut persamaan standar nasional, baik dalam bentuk teknis pelaksanaan maupun sistem manajemen, sebetulnya mampu menjadi pengikat nasional dalam rangka mengantisipasi kemungkinan terjadinya disintegrasi nasional.

Selain itu, berdasarkan pratek penyelenggaraan Pemilu 2004, di mana pola hubungan KPU-KPU Provinsi-KPU Kabupaten/Kota mengikuti pola hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah, ternyata menyebabkan lemahnya manajemen kontrol penyelenggaraan pemilu. Hal itu dapat dijelaskan sebagai berikut: *Pertama*, KPU Kabupaten/Kota merasa bukan bawahan dari KPU Provinsi, sehingga mereka cenderung mengabaikan fungsi-fungsi kontrol yang dilakukan KPU Provinsi. *Kedua*, KPU yang beranggotakan sebelas orang (kemudian berkurang menjadi sembilan karena dua anggota mengundurkan diri) jelas tidak mungkin melakukan kontrol secara efektif terhadap 400 lebih KPU Kabupaten/Kota. Lemahnya kontrol inilah yang menyebabkan kinerja KPU Kabupaten/Kota sangat buruk. Hal ini antara lain ditandai banyaknya kasus pelolosan calon anggota legislatif yang tak memenuhi syarat, pengubahan hasil penghitungan suara, dan lain-

lain yang melibatkan jajaran KPU Kabupaten/Kota.³ Kekisruhan yang terjadi dalam penyelenggaraan di beberapa kabupaten/kota juga lebih dipicu oleh mudahnya lembaga ini diintervensi oleh kekuasaan politik setempat.

Dengan demikian, untuk mengefektifkan kontrol penyelenggaraan pemilu, maka pola hubungan antara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diformat secara hirarkis. Artinya, UU No. 00/2007 memerintahkan agar KPU Kabupaten/Kota dibentuk dan bertanggungjawab kepada KPU Provinsi, KPU Provinsi dibentuk dan bertanggungjawab kepada KPU. Pola hubungan hirarkis antara KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota tersebut juga akan berimplikasi positif terhadap pencegahan penyalahgunaan wewenang di lingkungan KPU.

D. SUSUNAN ORGANISASI DAN KEANGGOTAAN

1) Ketua dan Anggota

KPU/KPUD terdiri atas ketua merangkap anggota dan anggota. Ini berbeda dengan UU No. 12/2007 di mana selain ada ketua, pada tingkat KPU juga terdapat wakil ketua. Namun UU No. 12/2003 tidak memerinci tugas ketua dan wakil ketua secara jelas, sehingga posisi wakil ketua tidak lebih daripada ban serap. Artinya, wakil ketua baru bekerja apabila ketua sedang berhalangan. Ketidakjelasan inilah yang dihapus oleh UU No. 00/2007, sehingga jabatan wakil ketua dihilangkan. Selanjut Pasal 7 UU No. 00/2007 merumuskan tugas Ketua KPU/KPUD, yaitu: *a. memimpin rapat pleno dan seluruh kegiatan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; b. bertindak untuk dan atas nama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota ke luar dan ke dalam; c. memberikan keterangan resmi tentang kebijakan dan kegiatan KPU, KPU Provinsi, dan KPU*

³ Lihat Bab 3-A, Kontrol Organisasi Lemah.

Kabupaten/Kota, dan; d. menandatangani seluruh peraturan dan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sayangnya, UU No. 00/2007 tidak menyebutkan mekanisme penyerahan tugas seandainya ketua berhalangan menjalankan keempat tugas tersebut. Agar tidak terjadi kevakuman lembaga, maka KPU perlu mengatur soal ini dalam peraturan tentang tata kerja KPU/KPUD.

Jika fungsi-fungsi penyelenggaraan pemilu dibagi menjadi pengaturan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi dan pelaporan, maka pembagian tugas di antara anggota KPU/KPUD bisa dilakukan secara demikian. Pembagian tugas di antara anggota juga bisa dilakukan berdasarkan tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu: pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pemilu, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil dan calon terpilih, serta pelantikan. Pembagian tugas tersebut harus dimaknai sebagai upaya untuk memperjelas fungsi masing-masing anggota dalam rangka memudahkan pertanggungjawaban kerja. Namun pembagian tugas tersebut tetap tidak menutup adanya saling bantu diantara para anggota dalam menjalankan fungsinya masing-masing, sebab sesungguhnya mereka bersama-sama mengemban tugas dan tanggungjawab KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu. UU No. 00/2007 tentu tidak perlu mengatur teknis pembagian tugas masing-masing anggota, karena hal ini menjadi porsi peraturan KPU yang mengatur tata kerja lembaga.

2) Jumlah Anggota dan Komposisi

Menentukan berapa jumlah anggota KPU yang tepat memang tidak mudah, mengingat belum ada standar baku tentang jumlah anggota komisi-komisi independen. Jumlah anggota komisi yang banyak tidak menjamin kinerja lembaga tersebut akan bagus. Demikian juga jumlah anggota komisi yang sedikit, tidak otomatis mengakibatkan kinerja lembaga menjadi buruk. Sebagai ilustrasi,

bandingkan jumlah anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang 35 orang, dengan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang 5 orang. Beban dan karakter pekerjaan yang ditangani kedua komisi tersebut memang beda; tapi masalah korupsi di republik ini tak kalah berat dengan pelanggaran hak asasi manusia. Kendari demikian, secara umum bisa dilihat KPK yang beranggotakan hanya 5 orang tersebut cukup efektif dalam menangani kasus-kasus korupsi jika dibandingkan dengan Komnas HAM yang beranggotakan 35 orang dalam menghadapi kasus-kasus pelanggaran HAM di Indonesia.

UU No. 4/1999 menetapkan jumlah anggota KPU 11 orang, hal mana juga dipertahankan oleh UU No. 12/2003. Namun ketika 2 anggota KPU mengundurkan diri jauh sebelum pelaksanaan Pemilu 2004, belakangan terlihat 9 orang anggota KPU cukup untuk mengurus pemilu legislatif dan pemilu presiden. Oleh karena itu, tidak ada alasan lagi untuk mempertahankan jumlah anggota KPU 11 orang. Semula DPR berencana untuk memformalkan jumlah anggota KPU 9 orang dalam undang-undang. Namun setelah mempelajari beban KPU dalam Pemilu 2004 dan kinerja masing-masing anggota, maka jumlah anggota KPU diputuskan cukup 7 orang. Ini memang sejalan dengan kecenderungan; bahwa semakin sedikit anggota suatu komisi justru semakin solid, seperti terlihat pada KPK dan Komisi Yudisial. Selain alasan memudahkan soliditas, dengan 7 orang anggota KPU, anggaran negara bisa dihemat. Tentu 7 orang anggota KPU tersebut harus memperhatikan komposisi sedikitnya 30% adalah perempuan.

Menentukan jumlah anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota jauh lebih sulit daripada KPU. Namun, sesulit apapun semestinya dihindari model penyeragaman jumlah anggota KPUD (seperti diatur dalam UU No. 12/2003 yang menetapkan jumlah anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing 5 orang), mengingat setiap daerah memiliki jumlah pemilih,

wilayah administrasi, kondisi geografis dan kemudahan akses komunikasi/transportasi yang berbeda-beda. Tentu berbeda beban kerja 5 anggota KPU DIY yang melingkupi 5 kabupaten/kota, dengan beban kerja 5 anggota KPU Jawa Timur yang melingkupi 35 kabupaten kota; berbeda juga dengan beban 5 anggota KPU DKI Jakarta yang meski melingkupi 5 kabupaten/kota tetapi jumlah pemilihnya mencapai 6 juta; berbeda lagi dengan beban 5 anggota KPU NTT meski jumlah pemilihnya sekitar 2,5 juta tetapi tersebar luas di banyak pulau; lain lagi dengan beban 5 anggota KPU Papua, meski jumlah pemilihnya sekitar 1,3 juta, namun kondisi geografis sangat sulit untuk dijangkau.

Berdasarkan beban pengalaman KPUD menyelenggarakan Pemilu 2004, maka jumlah anggota KPUD seharusnya tidak lagi diseragamkan untuk setiap provinsi dan kabupaten/kota. Besar kecilnya jumlah anggota KPUD sangat ditentukan oleh jumlah pemilih, wilayah administrasi pemerintahan, kondisi geografis dan kemudahan akses komunikasi/transportasi. Sebagai patokan awal, KPUD DIY dan Bangka Belitung yang masing-masing mengurus 2,5 juta dan 650 ribu dengan cakupan wilayah masing-masing 5 dan 7 kabupaten/kota dengan kondisi geografis yang mudah dijangkau, bisa ditetapkan memiliki jumlah anggota KPUD terkecil, yakni 3 orang saja. Daerah-daerah lain bisa bergerak antara 5 atau 7 orang, tergantung jumlah pemilih, wilayah administrasi, kondisi geografis dan kemudahan akses komunikasi/transportasi.

Dengan demikian, undang-undang bisa menetapkan jumlah anggota KPU Provinsi antara 3, 5 dan 7 orang tergantung pada jumlah pemilih, wilayah administrasi, kondisi geografis dan kemudahan akses komunikasi/transportasi di daerahnya. Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut, KPU akan menentukan jumlah anggota KPUD pada setiap provinsi. Model penetapan jumlah anggota KPU Provinsi ini juga berlaku pada anggota KPU Kabupaten/Kota, yang teknisnya akan ditentukan oleh KPU juga. Cara penentuan anggota KPUD ini

tidak saja masuk akal karena beban kerja yang berbeda-beda, tetapi juga bisa menghindari pengeluaran dana yang tidak perlu.

Sayangnya, pembuat UU No. 00/2007 mau cari gampang saja. Daripada memperhitungkan macam-macam hal, mulai dari jumlah anggota KPUD di setiap daerah, sampai alokasi anggaran yang berbeda-beda, maka lebih baik dipukul rata saja. Anggota KPUD tetap dipertahankan 5 orang, tak peduli area kerjanya memiliki jumlah pemilih, wilayah administrasi, kondisi geografinya dan kemudahan akses komunikasi/transportasi yang berbeda-beda. Pada titik inilah pembuat undang-undang mengabaikan prinsip manajemen di mana beban kerja akan menentukan jumlah dan kapasitas personal.

3) Persyaratan Anggota KPU/KPUD

Persyaratan untuk menjadi anggota KPU/KPUD diatur dalam Pasal 11 UU No. 00/2007 yang mencakup 13 item. Jumlah persyaratan itu lebih banyak dibandingkan dengan ketentuan UU No. 12/2003 yang hanya mencakup 12 item. Sebanyak 7 persyaratan rumusannya sama persis antara kedua undang-undang; lalu terdapat 3 persyaratan dalam UU No. 12/2003 yang dicantumkan kembali dalam UU No. 00/2007 tetapi dengan penekanan tertentu atau perumusan lebih rinci. Terdapat 2 persyaratan dalam UU No. 12/2003 yang tidak dicantumkan kembali dalam UU No. 00/2007; sebaliknya terdapat 3 persyaratan dalam UU No. 00/2007 yang sebelumnya tidak terdapat dalam UU No. 12/2003. Selain itu, UU No. 00/2007 memberikan penjelasan atas beberapa item persyaratan. Tabel 5 memperlihatkan persamaan dan perbedaan persyaratan anggota KPU/KPUD antara UU No. 12/2003 dengan UU No. 00/2007.⁴

⁴ Untuk mempermudah perbandingan, penyusunan persyaratan dalam tabel tidak berdasarkan urutan abjad sebagaimana terdapat dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 00/2007

TABEL 7:

PERBANDINGAN PERSYARATAN ANGGOTA KPU/KPUD

NO.	UU NO. 12/2003	UU NO. 00/2007
01.	Warga negara Republik Indonesia.	(sama)
02.	Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945.	(sama)
03.	Mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil.	(sama)
04.	Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit.	(sama) Penjelasan: <i>Cacat tubuh tidak termasuk kategori gangguan kesehatan.</i>
05.	Tidak pernah dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.	(sama) Penjelasan: <i>Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan.</i>
06.	Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.	(sama)
07.	Bersedia bekerja sepenuh waktu	(sama)
08.	Memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan.	Memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara pemilu. Penjelasan: <i>Yang dimaksud dengan "memiliki pengetahuan dan keahlian atau memiliki pengalaman" dalam ketentuan ini dibuktikan dengan karya tulis atau pernah menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, pengawas, dan panitia pemilihan.</i>

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

NO.	UU NO. 12/2003	UU NO. 00/2007
09.	Berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP.	Berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia untuk anggota KPU, di wilayah Provinsi yang bersangkutan untuk anggota KPU Provinsi, atau di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan untuk anggota KPU Kabupaten/Kota, yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk.
10.	Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.	Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan. Penjelasan: <i>Calon yang belum pernah menjadi anggota partai politik melampirkan pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup. Calon yang pernah menjadi anggota partai politik melampirkan keterangan tertulis dari partai politik yang bersangkutan yang menerangkan bahwa calon sudah tidak lagi menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu yang telah ditentukan.</i>
11.	Mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan.	(tidak ada)
12.	Berhak memilih dan dipilih	(tidak ada)
13.	(tidak ada)	Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU atau pernah menjadi anggota KPU,

KPU DALAM UU NO 00/2007

NO.	UU NO. 12/2003	UU NO. 00/2007
		dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota atau pernah menjadi anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
14.	(tidak ada)	Berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU dan KPU Provinsi, dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota.
15.	(tidak ada)	Bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.

Dari 13 persyaratan tersebut terdapat 6 persyaratan yang perlu dieksplorasi, yaitu persyaratan umur, pendidikan, integritas, pengetahuan dan pengalaman, netralitas dan keaktifan sepanjang masa kerja.

Pencantuman persyaratan umur dan pendidikan tidak lepas dari pengalaman penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ di mana KPU merasakan betul bagaimana masalah umur dan pendidikan menjadi sumber konflik internal, khususnya di lingkungan KPU Kabupaten/Kota. Mereka yang berumur sangat muda, dikeluhkan sering bertindak kurang berhati-hati, misalnya dalam mengeluarkan pernyataan, sehingga kerap menimbulkan ketegangan internal dan tekanan dari luar. Sementara latar belakang pendidikan yang pas-pasan jelas berpengaruh terhadap cara berpikir dan bertindak dalam menghadapi masalah-masalah pemilu yang relatif kompleks. Oleh karena itu, batas usia minimal 35 tahun untuk KPU dan 30 tahun untuk KPUD perlu dicantumkan agar lembaga ini diisi oleh

orang-orang yang memiliki banyak pengalaman dan kedewasaan dalam menghadapi banyak kalangan yang berbeda kepentingan. Demikian juga pencantuman persyaratan minimal pendidikan S-1 untuk KPU dan KPU Provinsi serta pendidikan SLTA untuk KPU Kabupaten/Kota dimaksudkan agar lembaga ini diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan untuk memecahkan masalah-masalah pemilu yang kompleks. Sayangnya, undang-undang ini tidak menentukan batas umur maksimal. Padahal mengurus pemilu memerlukan banyak pikiran dan tenaga sehingga sudah semestinya kalau sedari awal undang-undang hanya menentukan pada batas maksimal berapa seseorang bisa menjadi anggota KPU/KPUD.

Sungguh tidak mudah untuk mengetahui apakah seseorang telah memenuhi persyaratan “*mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur dan adil*” mengingat soal ini bukanlah pengetahuan atau ketrampilan yang bisa diuji setiap saat. Integritas, kejujuran dan keadilan adalah soal nilai-nilai dan moralitas yang dipraktekkan secara konsisten oleh seseorang. Oleh karena itu, pengamatan dan penilaian orang lain lebih bisa menjamin adanya integritas, kejujuran dan keadilan dari seseorang. Masalahnya adalah siapa yang mempunyai kapasitas untuk menentukan ada tidaknya kualitas diri yang disyaratkan untuk menjadi anggota KPU/KPUD itu? Tidak mudah menjawabnya. Namun, dalam praktek kehidupan sehari-hari di masyarakat dikenal adanya tokoh-tokoh yang dihormati karena kualitas dirinya. Rekomendasi tokoh-tokoh masyarakat tersebut perlu menjadi bahan pertimbangan untuk mengukur kualitas diri calon anggota KPU/KPUD, daripada tidak ada tolok ukur sama sekali sehingga orang-orang yang tidak jelas kualitasnya pun bisa mendaftarkan diri menjadi anggota KPU/KPUD.

Sebelumnya, UU No. 12/2003 menyebutkan adanya persyaratan “*memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan*”. Hal ini menunjukkan,

bahwa UU No. 12/2003 menghendaki para anggota KPU/KPUD memiliki pengetahuan tentang pemilu dan yang terkait dengan hal itu. Tentu saja syarat itu perlu, namun sesungguhnya belumlah cukup. Sebab, pemilu bukanlah soal pengetahuan teoritis; pemilu adalah soal praktis, yakni bagaimana secara teknis pemilu dilaksanakan. Oleh karena itu, pengalaman empiris melaksanakan pemilu mestinya jadi persyaratan penting.

Pengedepanan pengetahuan kognitif tentang pemilu yang menjadi syarat anggota KPU/KPUD ini memang berimplikasi pada banyaknya akademisi (pengajar perguruan tinggi) terpilih menjadi anggota KPU/KPUD. Tetapi, sekali lagi pengetahuan itu tidak menjamin bahwa mereka mampu menjalankan tugasnya dengan baik, sehingga tak perlu heran apabila banyak anggota KPU/KPUD dalam Pemilu 2004 yang kedodoran dalam merencanakan, menyiapkan, menggerakkan dan mengendalikan pemilu. Memang persyaratan memiliki pengalaman berpilu tersebut sulit dipenuhi mengingat Indonesia belum banyak melaksanakan pemilu demokratis. Petugas-petugas Pemilu 1955 sudah langka, sementara petugas-petugas Pemilu 1999 belum banyak, walaupun tersedia mereka adalah orang-orang partai yang memang menjadi unsur kepanitiaan Pemilu 1999. Namun, banyaknya orang independen yang terlibat dalam Pemilu 2004, baik sebagai penyelenggara, pelaksana, pengawas maupun penitia pemilihan, menjadikan banyak orang bisa memenuhi persyaratan pengalaman. Oleh karena itu, bisa dimengerti bila UU No. 00/2007 mengubah persyaratan lama menjadi, *“memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara pemilu.”* Agar tidak menimbulkan multiinterpretasi, ketentuan tersebut disertai penjelasan.

Persyaratan, *“tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik”* sebagaimana tercantum dalam UU No. 12/2003 ternyata menimbulkan kritik karena dengan gampang bisa dipenuhi oleh

banyak orang, termasuk mereka yang baru saja meninggalkan dunia partai politik setelah terbuka pintu pendaftaran anggota KPU/KPUD. Pada tingkat nasional maupun provinsi, orang-orang yang aktif di partai politik tidak akan berani mencoba-coba mendaftar menjadi anggota KPU/KPUD, sebab kontrol terhadap proses pencalonan berlangsung ketat. Namun, hal itu tidak terjadi pada tingkat kabupaten/kota, sehingga mereka yang mengurus Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ dicurigai adalah orang-orang yang aktif, atau setidaknya pernah aktif di partai politik. Kecurigaan ini seakan terbukti oleh banyaknya kasus ketidaknetralan KPUD Kabupaten/Kota dalam mengurus pilkada.

Itulah yang melatarbelakangi perlunya rincian lebih lanjut dengan apa yang disebut sebagai netralitas calon anggota KPU/KPUD, sebagaimana tercantum dalam UU No. 00/2007: *"Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan"*. Agar tidak menimbulkan multitafsir, ketentuan tersebut diberi penjelasan: *"Calon yang belum pernah menjadi anggota partai politik melampirkan pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup. Calon yang pernah menjadi anggota partai politik melampirkan keterangan tertulis dari partai politik yang bersangkutan yang menerangkan bahwa calon sudah tidak lagi menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu yang telah ditentukan."*

Ketentuan persyaratan anggota KPU/KPUD yang benar-benar baru dari UU No. 00/2007 adalah menyangkut kesediaan untuk terus aktif selama masa kerja, sebagaimana tertulis dalam persyaratan huruf m, yang berbunyi, *"bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan"*. Ketentuan ini berarti melarang anggota KPU/KPUD untuk mengundurkan diri

dalam masa kerja lantaran mendapatkan jabatan lain di pemerintahan atau BUMN/BUMD. Persyaratan ini sempat menimbulkan kontroversi kerana dinilai melanggar hak orang untuk menduduki jabatan tertentu, apalagi bila jabatan baru tersebut bersifat promosi bagi yang bersangkutan. Namun, kerana adanya keinginan kuat agar KPU/KPUD tidak hanya dijadikan batu loncatan oleh para anggotanya, dan juga adanya keseriusan untuk menjaga independensi KPU/KPUD dari anggotanya yang berafiliasi dengan kelompok kepentingan tertentu, maka ketentuan tersebut akhirnya disetujui.

Munculnya ketentuan tersebut sebetulnya tidak lepas dari kondisi KPU yang ditinggalkan dua anggotanya setelah selesainya penyelenggaraan Pemilu 2004. Seorang anggota diangkat menjadi menteri, seorang anggota yang lain menjadi pengurus partai politik. Perginya kedua anggota itu menimbulkan beragam spekulasi. Satu di antaranya adalah bahwa mereka dulu sepertinya sengaja ditanam di KPU demi memenangkan pihak tertentu yang mengikuti pemilu. Buktinya, seorang diangkat jadi menteri oleh pasangan calon yang memenangkan Pemilu Presiden 2004; dan seorang anggota lagi diangkat menjadi pengurus inti partai yang memperoleh suara signifikan dalam Pemilu Legislatif 2004. Nah, agar spekulasi macam itu tidak muncul lagi pada masa datang, maka anggota KPU/KPUD dilarang mundur selama masa kerja demi menduduki jabatan pemerintahan dan BUMN/BUMD. Masalahnya adalah, kalau kelak ada anggota KPU/KPUD yang melanggar ketentuan tersebut, mau diapakan? Pertanyaan ini penting, sebab UU No. 00/2007 tidak mengatur tentang sanksi atas pelanggaran terhadap larangan-larangan yang telah digariskan.

4) Pencalonan dan Pengangkatan

UU No. 12/2003 tidak secara jelas mengatur mekanisme perekrutan calon anggota KPU/KPUD. Di sana hanya disebutkan calon

anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapatkan persetujuan DPR; sedang calon anggota KPUD diusulkan oleh kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan KPU. Bila model mekanisme itu terus dipertahankan maka lembaga ini tidak akan mampu merekrut anggota-anggota yang netral dan berkualitas. Inilah salah satu alasan mengapa perlu dibentuk UU Penyelenggara Pemilu.

Sebagai perbandingan, adalah kinerja KPK tampak lebih bagus daripada komisi-komisi yang lain. Tentu hal ini tidak lepas dari kualitas para anggotanya. Oleh karena itu, dalam proses rekrutmen anggota KPU perlu diadopsi mekanisme rekrutmen anggota kedua komisi tersebut. Adapun tahap-tahap rekrutmen anggota KPU adalah, *pertama*, pemerintah membentuk Tim Seleksi Anggota KPU yang terdiri atas unsur akademisi, profesional dan masyarakat. *Kedua*, Tim Seleksi lalu mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat tentang pendaftaran calon anggota KPU yang disertai dengan sejumlah persyaratan dan batasan waktu. Mereka yang lolos persyaratan administrasi akan mengikuti ujian tertulis dan wawancara. Tim Seleksi lalu menetapkan nama-nama yang lulus sebanyak tiga kali lipat dari jumlah yang diperlukan, dengan memperhatikan bahwa sedikitnya 30% calon adalah perempuan. Nama-nama tersebut diajukan ke Presiden. Ketiga, oleh Presiden, hasil Tim Seleksi langsung dikirim ke DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Keempat, DPR memilih 7 orang diantaranya menjadi anggota KPU dan kemudian diserahkan ke Presiden untuk diangkat. Bersamaan dengan daftar nama ketujuh calon anggota yang dipilih tersebut, DPR juga menyerahkan daftar nama-nama peserta test lainnya berdasarkan nomor urut hasil penilaian sebagai calon pengganti anggota KPU di kemudian hari bila dibutuhkan. Kelima, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Kepres) tentang pengangkatan anggota KPU.

Dengan mekanisme seperti itu, proses rekrutmen calon anggota KPU diharapkan tidak hanya berlangsung transparan, tetapi juga

juga minim intervensi. Dengan demikian, mereka yang terpilih menjadi anggota KPU adalah orang-orang yang benar-benar berkualitas, memiliki kompetensi dan mampu menjaga independensi.

Lalu bagaimana merekrut anggota KPU Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota? Sesuai dengan struktur organisasi KPU yang hirarkis murni, maka pengangkatan anggota KPU Provinsi dilakukan oleh KPU, selanjutnya pengangkatan anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU Provinsi.⁵ Namun dalam merekrut anggota KPU Provinsi, KPU tetap melibatkan gubernur dan DPRD Provinsi; demikian juga dalam merekrut KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi melibatkan bupati/walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Keterlibatan gubernur/bupati/walikota dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tersebut, tidak semata karena mereka memahami daerahnya, tetapi juga dalam rangka menciptakan bangunan koordinasi kerja antara KPUD dengan pemerintah daerah sejak dari awal pembentukan lembaga.

Untuk merekrut anggota KPU Provinsi, KPU membentuk Tim Seleksi calon anggota KPU Provinsi yang terdiri dari 5 orang anggota berasal dari unsur akademisi, profesional dan masyarakat. Lima anggota Tim Seleksi tersebut, 1 orang diajukan oleh gubernur, 2 orang diajukan DPRD dan 2 orang diajukan KPU. Pola yang sama juga berlaku bagi KPU Provinsi dalam merekrut anggota KPU Kabupaten/Kota. Rekrutmen anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dimulai dari pengumuman tentang adanya pendaftaran calon anggota. Tim Seleksi menyaring para peminat yang telah mendaftar berdasarkan kelengkapan persyaratan, ujian tertulis dan wawancara. Hasil Tim Seleksi berupa 10 nama calon anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

⁵ Model rekrutmen berjenjang ini sebetulnya sudah dilakukan dalam pembentukan pengawas pemilu pada Pemilu 2004, dan seperti diketahui kinerja jajaran pengawas Pemilu 2004 jauh lebih baik dibandingkan dengan pengawas-pengawas pemilu sebelumnya.

yang diajukan kepada KPU/KPU Provinsi. Untuk calon anggota KPU Provinsi, KPU melakukan uji kelayakan dan kepatutan, selanjutnya ditetapkan 5 calon terpilih dan diangkat. Sedangkan untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi yang melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap 10 calon yang diajukan Tim Seleksi. KPU Provinsi memilih 5 nama, selanjutnya ditetapkan dan diangkat sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota. Sesuai dengan ketentuan UU No. 00/2007, dalam mengangkat anggota KPUD harus memperhatikan keterwakilan 30% perempuan.

5) Pemberhentian Anggota

Sejalan dengan proses pengangkatannya, pemberhentian anggota KPU dilakukan oleh Presiden, pemberhentian anggota KPU Provinsi dilakukan oleh KPU, dan pemberhentian anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU Provinsi. Anggota KPU/KPUD berhenti karena meninggal dunia, mengundurkan diri atas permintaan sendiri, atau karena diberhentikan. Kapan anggota KPU/KPUD bisa diberhentikan? Pasal 29 ayat (2) UU No. 00/2007 menyebutkan sebab-sebab anggota KPU/KPUD diberhentikan:

- a. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;*
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik;*
- c. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan secara berturut-turut selama 3 (tiga) bulan atau berhalangan tetap.*
- d. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- e. dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak*

pidana Pemilu.

f. tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang jelas; atau

g. melakukan perbuatan yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika menengok kembali ke undang-undang lama, UU No. 12/2003 hanya menyebutkan ketentuan huruf a dan b yang menjadi sebab-sebab pemberhentian anggota KPU/KPUD. Jika kemudian UU No. 00/2007 menambah lima ketentuan baru, sekali lagi hal ini dilatarbelakangi oleh banyaknya pengalaman buruk dalam penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+, di mana banyak anggota KPU Kabupaten/Kota yang melanggar peraturan perundangan atau tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Misalnya, dalam Pemilu Legislatif 2004 banyak anggota KPU Kabupaten/Kota yang melakukan pengubahan hasil penghitungan suara, yang mana hal ini termasuk tindak pidana pemilu. Namun, karena hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan hanya berupa hukuman percobaan, maka KPU tidak bisa memecat mereka. Demikian juga pada saat Pilkada 2005+, banyak anggota KPU Kabupaten/Kota yang sengaja tidak menjalankan tugasnya sehingga proses pilkada tersendat atau berhenti. Dalam hal ini mereka tidak bisa ditindak, karena baik di UU No. 12/2003 maupun UU No. 32/2004 tidak mengatur tentang sanksi atas perbuatan seperti itu.

6) PPK, PPS dan KPPS serta PPLN dan KPPLN

Untuk melaksanakan pemilu di lapangan KPU Kabupaten/Kota membentuk PPK di kecamatan dan PPS di tingkat desa/kelurahan, selanjutnya PPS membentuk KPPS di TPS. Sementara itu, untuk

keperluan melayani pemilih yang berada di luar negeri, KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dan PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Jika KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bersifat permanen karena bekerja berkelanjutan, maka PPK, PPS dan KPPS, serta PPLN dan KPPLN bersifat adhoc karena tidak mengerjakan semua kegiatan pemilu. Yang menjadi pertanyaan adalah kapan panitia pemilihan tersebut dibentuk dan kapan mereka dibubarkan?

UU No. 12/2003 tidak secara jelas mengatur soal itu. Namun, dalam praktek Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+, PPK, PPS dan PPLN dibentuk sebulan sebelum pendaftaran pemilih, sedangkan KPPS dan KPPSLN dibentuk sebulan sebelum pemungutan suara. PPK, PPS, KPPS serta PPLN dan KPPSLN dibubarkan sebulan setelah pemungutan suara. Rupanya, masa kerja tersebut oleh pembuat UU No. 00/2007 belum mencukupi, sehingga undang-undang tersebut mengatur bahwa PPK dan PPS dibentuk 6 bulan sebelum penyelenggaraan pemilu, dan dibubarkan 2 bulan setelah pemungutan suara. Memang belum jelas, apa yang dimaksud dengan 'penyelenggaraan pemilu' dalam pasal tersebut. Namun, tahapan pemilu selalu dimulai dari pendaftaran pemilih dan diakhiri dengan pelantikan calon terpilih. Apakah '6 bulan sebelum penyelenggaraan pemilu' berarti 6 bulan sebelum pendaftaran pemilih, atau itu dihitung dari hari H pemungutan suara? Tidak begitu jelas. Apapun pilihannya, memperpanjang masa kerja PPK, PPS dan juga PPLN berarti menambah dana. Memang honor per bulan mereka tidak besar, tetapi jika dikalikan dengan jumlah kecamatan dan desa/kelurahan maka anggaran yang diperlukan pasti membengkak dari anggaran pemilu sebelumnya. Padahal, urgensi memperpanjang masa kerja lembaga-lembaga tersebut tidak begitu jelas, mengingat kinerja mereka pada Pemilu 2004 cukup bagus.

E. KODE ETIK DAN DEWAN KEHORMATAN

Untuk menjaga kemandirian, integritas, kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, maka lembaga tersebut wajib menyusun kode etik penyelenggara pemilu. Kode etik ini bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh jajaran penyelenggara pemilu, baik di lingkungan KPU/KPUD maupun pengawas pemilu. Kode etik ini berisikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang luber dan jujur sebagaimana diatur oleh konstitusi dan undang-undang, kondisi-kondisi normatif dan sifat-sifat moral yang harus dimiliki oleh penyelenggara pemilu, serta tingkah laku yang harus dihindari oleh para penyelenggara pemilu.

Pasal 110 UU No. 00/2007 menyebutkan KPU dan Bawaslu bersama-sama menyusun kode etik penyelenggara pemilu. Kode etik ini berlaku untuk semua penyelenggara, pelaksana dan pengawas pemilu, yaitu anggota KPU/KPUD, PPK, PPLN, PPS, KPPS, KPP-SLN, dan anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten /Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Meskipun kode etik dibentuk bersama-sama KPU dan Bawaslu, namun dalam penegakannya dilakukan secara sendiri-sendiri. Dalam hal ini, untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU; untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota, dibentuk Dewan Kehormatan KPU Provinsi; sementara untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Bawaslu, dibentuk Dewan Kehormatan Bawaslu. Anggota Dewan Kehormatan KPU berjumlah 5 orang, 3 berasal dari anggota KPU dan 2 berasal dari luar; anggota Dewan Kehormatan KPU Provinsi berjumlah 3 orang, 2 berasal dari anggota KPU Provinsi dan 1 berasal dari luar; sedangkan Anggota Dewan Kehormatan Bawaslu berjumlah 5 orang, 1 berasal dari anggota KPU dan 2 berasal dari anggota Bawaslu, dan

1 berasal dari luar Bawaslu.

Ketiga dewan kehormatan tersebut bersifat adhoc dan hanya difungsikan untuk memeriksa personal yang berada di lembaga penyelenggara pemilu yang permanen. Jadi, meskipun kode etik penyelenggara pemilu berlaku untuk semua penyelenggara, pelaksana dan pengawas pemilu, namun mereka yang menjadi anggota panitia pemilihan (PPK, PPLN, PPS, KPPS, KPPLN) dan panitia pengawas pemilu (Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Lapangan dan Pengawas Luar Negeri), tidak perlu menghadapi dewan kehormatan apabila menghadapi tuduhan telah melakukan pelanggaran kode etik. Itu berarti KPU/KPUD dan Banwaslu bisa langsung memberikan sanksi bila mereka melakukan pelanggaran. Sayangnya ketentuan ini tidak ditegaskan dalam undang-undang sehingga yang terjadi kelak justru bisa sebaliknya, yakni lembaga permanen penyelenggara pemilu tersebut membiarkan saja pelanggaran yang dilakukan oleh bawahannya.

F. SEKRETARIAT JENDERAL DAN SEKRETARIAT

Dalam menjalankan fungsinya selaku penyelenggara dan pelaksana pemilu, KPU/KPUD mempunyai sekretariat. Pada tingkat nasional disebut Sekretariat Jenderal KPU, pada tingkat provinsi disebut Sekretariat KPU Provinsi dan pada tingkat kabupaten/kota disebut Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal, Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh Sekretaris KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dipimpin oleh Sekretaris KPU Kabupaten/Kota.

Ketentuan tersebut tak berubah dari UU No. 12/2003 ke UU No. 00/2007. Yang berubah adalah bagaimana asal usul kepala sekretariat tersebut dan bagaimana hubungannya dengan anggota KPU/KPUD. Sebelumnya mereka ditunjuk pemerintah dan pemer-

intah daerah lalu ditempatkan di KPU/KPUD. Jadi posisinya tak lebih daripada pihak yang diperbantukan. Hal ini juga diperkuat oleh hubungan pertanggungjawaban. Jadi, meskipun mereka bekerja untuk pemilu di kantor KPU/KPUD, namun para kepala sekretariat itu bertanggungjawab kepada pihak yang memperbantuannya, yakni pemerintah dan pemerintah daerah, bukan kepada KPU/KPUD. Pada posisi dan pola hubungan yang demikian itulah bisa dipahami apabila dalam penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ sering terjadi ketegangan dan hubungan yang kontraproduktif antara anggota KPU/KPUD dengan Sekretariat Jenderal/Sekretaris bersama stafnya. Pada titik inilah UU No. 00/2007 melakukan perubahan yang signifikan. Pertama, meskipun para kepala sekretariat itu diangkat oleh presiden /gubernur /bupati /walikota, namun pencalonannya diajukan oleh KPU/KPUD. Kedua, setelah mereka ditempatkan di kantor KPU/KPUD mereka bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada KPU/KPUD.

Soal lain yang dipecahkan oleh UU No. 00/2007 adalah pembagian tugas dan wewenang antara KPU/KPUD dengan sekretariat dalam pengurusan logistik. Dalam Pasal 8 disebutkan bahwa tugas dan wewenang KPU adalah *"menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan,"* kemudian dalam Pasal 67 ayat (2), Pasal 68 ayat (2) dan Pasal 69 ayat (2), disebutkan bahwa wewenang Sekretaris Jenderal/Sekretaris adalah *"mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU,"* dan *"mengadakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a sesuai dengan peraturan perundang-undangan."* Dengan adanya pembagian tugas dan wewenang yang jelas mengenai pengurusan logistik pemilu tersebut, maka kesemrawutan pengurusan logistik pada Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ tidak perlu terulang. Hal ini juga berguna untuk mencegah terjadinya korupsi, sebab KPU/KPUD tetap melakukan

pengawasan atas kegiatan pengadaan dan pendistribusian logistik yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal/Sekretaris bersama stafnya.

Selain menyebutkan wewenang yang jelas, UU No. 00/2007 juga memerinci tugas Sekretaris Jenderal/Sekretaris. Pasal 67 ayat (1) menyebut beberapa tugas Sekretaris Jenderal KPU, yaitu: membantu penyusunan program dan anggaran pemilu; memberikan dukungan teknis administratif; membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan pemilu; membantu perumusan dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU; memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa pemilu; membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU; dan membantu pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 68 ayat (1) memerinci sejumlah tugas Sekretaris KPU Provinsi, yang meliputi: membantu penyusunan program dan anggaran pemilu; memberikan dukungan teknis administratif; membantu pelaksanaan tugas KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilu; membantu pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden; membantu perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU Provinsi; memfasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa pemilu kepala daerah provinsi; membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU Provinsi; dan membantu pelaksanaan tugas-tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rincian tugas serupa juga dibuat untuk Sekretaris KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (1).

G. ANGGARAN

Untuk menghindari terjadinya duplikasi anggaran, UU No. 00/2007 tidak cukup hanya menyatakan bahwa anggaran pemilu legislatif dan pemilu presiden diambil dari APBN, sedangkan anggaran

pemilu kepada daerah diambil dari APBD. Undang-undang ini secara tegas menentukan bahwa anggaran belanja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu, Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota serta Sekretariat Bawaslu bersumber dari APBN. Sedangkan mengenai kedudukan keuangan (gaji dan honor) anggota KPU /KPUD dan Bawaslu akan diatur dalam Peraturan Presiden.

Agar pembahasan anggaran yang berlarut-larut sehingga mengacaukan perencanaan dan persiapan sebagaimana terjadi pada Pemilu 2004 maupun Pilkada 2005, maka Pasal 115 menegaskan, *“Anggaran penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD wajib dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu.”*

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

BAB 6

PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 00 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

A. POSISI DAN FUNGSI

Keberadaan lembaga pengawas pemilu harus diposisikan sebagai bagian dari lembaga penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu bertanggungjawab atas semua proses dan hasil pemilu, sehingga fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan jadwal. Fungsi pengawasan pemilu mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu. Hanya saja, karena banyak pihak yang belum percaya bahwa KPU/KPUD mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu

berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal.

Pada Pemilu 2004 fungsi pengawasan secara jelas diatur dalam UU No. 12/2003 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.¹ 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.²

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.³ 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

¹ Lihat, 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.

² Tim Peneliti Perludem, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006, hlm 65.

³ Lihat, *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD: Buku 5*, Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum 2004.

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. 00/2007. Mereka menyimpulkan, bahwa banyaknya pelanggaran yang tidak tertangani dengan baik pada Pemilu 2004 maupun Pilkada 2005+ lebih disebabkan karena pengawas pemilu secara struktural kurang kuat dan secara organisasional kurang memadai. Apalagi UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 tidak memberikan 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. 00/2007 Panwas Pemilu ditingkatkan statusnya 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. 00/2007 juga memperluas wewe-

ng 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. 00/2007 Bawaslu punya satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran undang-undang pemilu dan kode etik.⁴

B. TUGAS, WEWENANG DAN KEWAJIBAN

Seperti halnya dengan tugas dan wewenang KPU/KPUD, UU No. 00/2007 berusaha memerinci tugas dan wewenang pengawas pemilu (yang terdiri dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan dan

⁴ Sejak RUU Penyelenggara Pemilu berencana hendak memperkuat dan memperluas wewenang lembaga pengawas pemilu, Tim Peneliti Perludem memunculkan empat persoalan yang mengikutinya: konstitusional, kesejarahan, fungsional dan pendanaan. Pertama, secara konstitusional pembentukan dan penempatan lembaga pengawas pemilu yang sejajar dan memiliki kewenangan mengontrol penyelenggara pemilu, bisa menimbulkan problem hukum ketatanegaraan. Sebab, KPU dibentuk oleh UUD, sementara pengawas pemilu hanya dibentuk oleh undang-undang. Apakah lembaga yang dibentuk oleh undang-undang memiliki kekuatan hukum untuk mengontrol lembaga yang dibentuk oleh konstitusi? Kedua, secara kesejarahan mempermanenkan lembaga pengawas pemilu sebetulnya tindakan yang ahistoris. Sebab asal usul pembentukan Panwaslak pada Pemilu 1982 sebetulnya adalah upaya pengelembuan rezim Orde Baru kepada masyarakat seakan-akan pelaksanaan pemilu sepi dari pelanggaran dan kecurangan karena sudah ada lembaga pengawas pemilu. Padahal yang terjadi justru sebaliknya, Panwaslak pada zaman Orde Baru difungsikan untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar. Ketiga, secara fungsional pembentukan dan penguatan lembaga pengawas pemilu adalah mubazir. Sebab fungsi mengawasi setiap tahapan pelaksanaan pemilu yang dilakukan pengawas pemilu sebetulnya tidak jauh beda dengan apa yang dilakukan oleh pengamat pemilu dan pemantau pemilu. Lalu, sebagai pihak yang menangani pelanggaran pemilu, tugasnya tak lain hanya sebatas 'tukang pos' yang mengantarkan kasus pelanggaran administrasi pemilu ke KPU/KPUD dan kasus tindak pidana pemilu ke penyidik. Keempat, berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dilihat dari sisi keuangan, mempermanenkan lembaga pengawas pemilu menjadi Bawaslu sesungguhnya merupakan tindakan pemborosan keuangan negara. Lihat, Tim Peneliti Perludem, *ibid*, hlm 59-64

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. 00/2007 merincinya pada setiap tingkatan pengawas pemilu. Tabel 8 memperlihatkan perbandingan tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam empat undang-undang pada setiap tingkatan.

TABEL 8:

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

NO.	LEMBAGA PENGAWAS PEMILU	UU NO. 00/2007	UU NO. 12/2003	UU NO. 23/2003	UU NO. 32/2004
01	Bawaslu/Panwas Pemilu	21 item	6 item	6 item	(tidak ada)
02	Panwaslu Provinsi	20 item	6 item	6 item	5 item
03	Panwaslu Kab/Kota	22 item	6 item	6 item	5 item
04	Panwaslu Kecamatan	13 item	6 item	6 item	5 item
05	Panwaslu Lapangan	14 item	(tidak ada)	(tidak ada)	(tidak ada)
06	Panwaslu Luar Negeri	15 item	(tidak ada)	(tidak ada)	(tidak ada)

Meskipun rincian tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam UU No. 00/2007 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 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. 00/2007 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,” memang menjadi perhatian para pembuat undang-undang. Sebab, dalam Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ banyak anggota KPUD dan petugas pemilu di lapangan yang melakukan pelanggaran atau dengan sengaja mengulur-ulur pelaksanaan tahapan, sementara tidak ada pihak yang bisa menindak perbuatan mereka. Oleh karenanya, 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. 00/2007 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 dibikin 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.

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.

C. 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 bertanggungjawab 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 2005+, keberadaan 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. 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. 00/2007 telah menghapus tugas dan wewenang PPS untuk menghitung dan merekap suara dari TPS-TPS, sehingga hasil penghitungan suara dari TPS langsung bergerak ke PPK. Jika 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, lalu mengapa harus dibentuk Pengawas Pemilu Lapangan? Bukankah langkah ini merupakan pemborosan dana negara, mengingat jumlah desa/kelurahan di Indonesia lebih dari 15 ribu? 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. Lagi pula praktek Pemilu 2004, kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan di luar negeri yang signifikan, bisa ditangani dan diselesaikan petugas pemilu dan pengawas pemilu.

D. SUSUNAN ORGANISASI DAN KEANGGOTAAN

1) Jumlah dan Komposisi Anggota

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 tanggungjawab 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, di setiap 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. 00/2007, *“keanggotaan Bawastu 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. 00/2007 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. 00/2007. 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 keanggotaan 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, dalam Pemilu Legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis.

Kalau faktanya memang demikian, mengapa UU No. 00/2007 justru mengeluarkan unsur kepolisian dan kejaksaan dari lembaga pengawas pemilu? Bukankah hal ini kontradiktif dengan keinginan para pembuat undang-undang untuk memperkuat posisi dan fungsi pengawas pemilu? Jangan-jangan kebijakan mengeluarkan unsur kepolisian dan kejaksaan dari pengawas pemilu ini semata-mata demi melindungi kepentingan partai politik, mengingat pada Pemilu Legislatif 2004 dari kalangan mereka yang justru lebih banyak ditindak oleh polisi dan jaksa yang menjadi anggota pengawas pemilu?

2) Persyaratan dan Pencalonan

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. 00/2007 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. Memang UU No. 00/2007 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. 00/2007 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. 00/2007 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.

3) Pengangkatan dan Pemberhentian

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), yaitu: *a. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan*

Pengawas Pemilu Lapangan;

- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik;*
- c. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 3 (tiga) bulan.*
- d. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- e. dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu; atau*
- f. tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang jelas.*

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.

E. Sekretariat dan Anggaran

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. Itulah sebabnya soal administrasi dan keuangannya, pengawas pemilu 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. 00/2007 menetapkan Bawaslu sebagai lembaga permanen bersama sekretariatnya.

Sekretariat Bawaslu dipimpin oleh Kepala Sekretariat Bawaslu yang merupakan jabatan struktural eselon II di lingkungan pegawai negeri sipil. Bawaslu mengajukan 3 calon Kepala Sekretariat Bawaslu kepada Menteri Dalam Negeri, selanjutnya Menteri Dalam Negeri memilih dan menetapkan salah satu di antaranya. Meskipun Kepala Sekretariat Bawaslu diangkat oleh Menteri Dalam Negeri, namun dia bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada Bawaslu. Sejalan dengan yang di pusat, Sekretariat Panwaslu di provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan juga dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Mereka yang berasal dari pegawai negeri sipil itu memang diangkat dan diberhentikan oleh gubernur/bupati/walikota/camat, namun dalam keseharian mereka bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada Panwaslu.

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. Mejadi tugas Kepala Sekretariat Bawaslu untuk mengkoordinasikan anggaran belanja Bawaslu, Panwaslu, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

BAB 7

PENUTUP

Lahirnya Undang-undang Nomor 00 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 00/2007) dimaksudkan untuk menjawab masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan posisi dan fungsi KPU dan KPUD selaku penyelenggara Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+. Masalah-masalah tersebut antara lain, soal rentannya KPU/KPUD atas intervensi pihak luar meskipun independensi lembaga tersebut dijamin oleh konstitusi; kecenderungan KPU/KPUD tidak bisa dikontrol, sehingga banyak pihak menyebutnya sebagai *superbody* akibat undang-undang menjamin bahwa keputusannya bersifat 'final dan mengikat'; mekanisme kontrol internal tidak efektif sehingga banyak petugas pemilu melakukan kesalahan dan pelanggaran; pembagian tugas antara anggota KPU/KPUD dengan staf sekretariat tidak jelas sehingga terjadi mismanajemen dan membuka peluang penyalahgunaan dana. Selain itu, pengawas pemilu yang berada dalam bayang-bayang KPU/KPUD juga dinilai tidak efektif menjalankan fungsinya, sehingga penyelesaian kasus-kasus pelanggaran tidak mencapai hasil yang maksimal sehingga peserta pemilu merasa dirugikan.

Selama ini pengaturan tentang penyelenggara pemilu menyebar di tiga undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003), Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003), dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004). Pengaturan yang tersebar itu perlu disatukan dalam satu peraturan yang komprehensif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja lembaga. Secara teknis penyusunan undang-undang penyelenggara pemilu juga dilatarbelakangi oleh keinginan agar proses rekrutmen anggota KPU/KPUD berjalan lebih transparan dengan persyaratan yang lebih ketat, guna menghasilkan orang-orang yang punya integritas dan kapasitas dalam menjalankan tugas-tugas penyelenggaraan pemilu. DPR dan pemerintah menetapkan, bahwa tujuan penyusunan Undang-undang Penyelenggara Pemilu adalah membangun lembaga penyelenggara pemilu yang kredibel, profesional dan akuntabel sehingga pemilu dapat dilaksanakan secara *fair*.

Apakah ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 00/2007 sudah menjawab tuntas masalah-masalah yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang tersebut? Apakah rumusan-rumusan pasal dan ayat dalam UU No. 00/2007 cukup menjanjikan akan tercapainya tujuan dibuatnya undang-undang tersebut?

Jika merujuk pada ketentuan persyaratan untuk menjadi anggota KPU/KPUD, UU 00/2007 telah memperketat persyaratan, terutama dari sisi umur, pendidikan, domisili, dan kemampuan. Tolok ukur kemampuan, berupa karya tulis bagi mereka yang mengaku memiliki pengetahuan tentang kepemiluan; juga pernah menjadi petugas pemilu bagi mereka yang mengaku memiliki pengalaman mengurus pemilu, kiranya jadi perangkat efektif untuk mendeteksi pantas-tidaknya seseorang menjadi anggota KPU/KPUD. Bahkan untuk

memastikan bahwa jabatan anggota KPU/KPUD tidak digunakan sebagai batu loncatan untuk meraih posisi yang lebih tinggi, para calon anggotanya diharuskan sanggup bekerja sepenuh waktu, dan bersedia bekerja sampai masa tugas selesai, alias tidak boleh mudur di tengah jalan.

Hanya saja untuk memastikan netralitas para calon anggota KPU/KPUD, undang-undang belum berani membuat ketentuan yang lebih ketat, misalnya dengan menolak mereka yang pernah menjadi anggota partai politik untuk jadi penyelenggara pemilu. Kelonggaran undang-undang yang mempersilakan orang yang tidak aktif lagi di partai selama lima tahun terakhir, bisa dimanfaatkan oleh mereka yang hendak memainkan pemilu lewat para petugas pemilu. Masa lima tahun adalah pas dengan periodisasi kepengurusan partai politik, sehingga mereka yang periode sebelumnya mundur dari kepengurusan partai politik, sebetulnya punya peluang untuk menjadi anggota KPU/KPUD. Peluang ini tentu bisa dimanfaatkan oleh presiden/kepala daerah dan DPR/DPRD (yang notabene berasal dari partai politik) yang sedikit banyak diberi kesempatan untuk ikut serta merekrut anggota KPU/KPUD. Oleh karena itu mekanisme rekrutmen anggota KPU/KPUD harus dibuat setransparan mungkin, sehingga masyarakat bisa ikut mengontrol dan memberi masukan.

Mekanisme dan prosedur rekrutmen calon anggota KPU/KPUD yang diatur dalam UU No. 00/2007 jauh lebih baik daripada undang-undang sebelumnya. Di tingkat pusat, Presiden tidak dibiarkan sendirian menentukan para calon, tetapi harus lewat Tim Seleksi yang terdiri dari orang-orang netral. Demikian juga di tingkat daerah, kewenangan gubernur/bupati/walikota menyodorkan daftar calon, kini harus diberikan kepada Tim Seleksi yang dibentuk bersama dengan DPRD dan KPU/KPUD. Kewenangan KPU Provinsi dalam merekrut anggota KPU Kabupaten/Kota diharapkan akan menghasilkan anggota yang benar-benar independen dan memenuhi kualifikasi, sehingga kasus-kasus pelanggaran peraturan

dan etika yang banyak dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota tidak perlu diulang lagi. Bagaimanapun kredibilitas KPU/KPUD yang mencapai titik rendah akibat para anggotanya tersangkut kasus korupsi atau pun penyalahgunaan wewenang, harus segera dipulihkan agar masyarakat, pemilih dan partai politik tetap percaya bahwa pemilu bisa diselenggarakan secara lebih baik. Demi memulihkan kepercayaan tersebut, independensi, integritas diri dan keprofesionalan anggota KPU/KPUD menjadi kata kunci.

Secara manajemen, susunan organisasi KPU/KPUD berdasar undang-undang yang baru ini, tampak lebih jelas. Dihapusnya jabatan Wakil Ketua KPU, dan dirincinya tugas-tugas Ketua KPU/KPUD, bisa mengurangi ketegangan-ketegangan internal antaranggota yang disebabkan oleh ketidakjelasan fungsi masing-masing. Namun KPU harus segera membuat peraturan tentang mekanisme penyerahan tugas-tugas Ketua KPU/KPUD apabila yang bersangkutan berhalangan. Peraturan ini sangat penting karena setiap keputusan rapat pleno KPU/KPUD yang mengikat keluar harus ditandatangani oleh Ketua KPU/KPUD. Apalagi undang-undang yang baru ini memberikan ancaman sanksi pemberhentian kepada para anggota KPU/KPUD yang dianggap dengan sengaja atau tidak telah menghambat pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.

Undang-undang baru ini juga memperjelas posisi dan fungsi sekretariat jenderal/sekretariat di hadapan anggota KPU/KPUD. Sebelumnya Sekretaris Jenderal KPU/Sekretaris KPUD ditunjuk pemerintah dan pemerintah daerah lalu ditempatkan di KPU/KPUD, sehingga meski mereka bekerja di kantor KPU/KPUD, namun para kepala sekretariat itu bertanggungjawab kepada pemerintah dan pemerintah daerah. UU No. 00/2007 kini menegaskan, meskipun para kepala sekretariat itu diangkat oleh presiden/gubernur/bupati/walikota, namun mereka bekerja untuk dan bertanggungjawab kepada KPU/KPUD. Dalam rangka memecahkan masalah pengadaan logistik yang pelik, undang-undang ini membagi tugas dan wewe-

nang antara KPU/KPUD secara jelas: KPU berwenang menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan; sedang sekretaris jenderal/sekretaris berwenang mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU.

Struktur organisasi penyelenggara pemilu menurut UU No. 00/2007 mengalami perubahan yang signifikan. Hubungan antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota yang sebelumnya bersifat koordinatif/konsultatif, kini diubah menjadi hirarkis. Itu artinya KPU Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh KPU Provinsi berada dalam kendali langsung dan bertanggungjawab kepada KPU Provinsi, selanjutnya KPU Provinsi yang dibentuk oleh KPU otomatis bertanggungjawab kepada KPU. Struktur organisasi yang bersifat hirarkis ini memudahkan kontrol, sehingga penyimpangan-peyimpangan yang dulu banyak dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota akan mudah dideteksi dan ditangani. Dalam model hubungan yang demikian, posisi KPU Provinsi menjadi sangat strategis, karena mereka tidak hanya menjalankan tugas penyelenggaraan pemilu pada tingkat provinsi, tetapi juga melakukan kontrol terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang yang diemban KPU Kabupaten/Kota. Mengingat posisinya yang demikian, maka KPU Provinsi harus dihuni oleh orang-orang tangguh secara fisik dan mental, serta telah teruji kemampuannya dalam mengatasi masalah-masalah krusial keorganisasian.

Pemerintah sempat mengusulkan agar penyelenggara pemilu di provinsi dan kabupaten/kota bersifat adhoc. Alasannya, dengan hanya menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden dalam kurun lima tahun, mempermanenkan lembaga penyelenggara pemilu di provinsi dan kabupaten/kota sama dengan pemborosan dana. Namun, usulan itu ditolak DPR, sebab disela-sela pemilu legislatif dan pemilu presiden, mereka masih menjalankan pendidikan

pemilih, memelihara daftar pemilih, mengurus pergantian antarwaktu anggota DPRD, dan beberapa tugas lain. Kedudukan KPUD sebagai badan penyelenggara pemilu yang bersifat tetap kian diperlukan setelah pembuat undang-undang sepakat bahwa KPU/KPUD mempunyai tugas dan wewenang menyelenggarakan pemilu kepala daerah (pilkada). Meski demikian, usulan pemerintah kelak akan menjadi pilihan apabila jadwal pemilu diubah. Misalnya apabila penyelenggaraan pemilu dibagi menjadi dua kali secara serentak, yakni pemilu nasional (memilih DPR, DPD serta presiden dan wakil presiden) dan pemilu lokal (memilih DPRD dan kepala daerah), maka penyelenggara di tingkat daerah cukup badan adhoc. Atau, setidaknya hanya KPU Provinsi yang permanen, sedang di kabupaten/kota cukup dibentuk pantia pemilihan, seperti halnya PPK di kecamatan, PPS di desa/kelurahan dan KPPS di TPS.

Salah satu nilai strategis dari berlakunya UU No. 00/2007 adalah diakhirinya kontroversi tentang penyelenggaraan pilkada. Sebelumnya, UU No. 32/2004 menempatkan pilkada sebagai bagian dari otonomi daerah sehingga penyelenggaraannya di bawah pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri. Setidaknya ada tiga alasan, mengapa pembuat undang-undang akhirnya menempatkan pilkada sebagai bagian dari fungsi KPU/KPUD: pertama, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa bukan suatu pelanggaran terhadap konstitusi apabila pilkada diselenggarakan KPU/KPUD; kedua, demi pembangunan sistem pemilu yang ideal dan efisien; ketiga, berdasarkan pengalaman Pilkada 2005+, dimana pemutusan hubungan KPUD dengan KPU justru membuat KPUD rentan intervensi. Selanjutnya untuk menyesuaikan dengan terminologi yang digunakan oleh UUD 1945, UU No. 00/2007 tidak lagi menggunakan istilah 'pemilihan kepala daerah' tetapi menggantikannya dengan istilah 'pemilu kepala daerah'. Dalam bahasa sehari-hari masyarakat mungkin akan tetap menggunakan istilah 'pilkada' untuk menggantikan istilah formal 'pemilu kepada daerah', sebagaimana pilpres yang

dirasa sebagai kependekan dari ‘pemilu presiden dan wakil presiden’.

Dengan menempatkan pilkada sebagai bagian dari fungsi KPU/KPUD maka UU No. 00/2007 merinci tugas dan wewenang KPU/KPUD sebagai penyelenggara pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah. Meski dari jumlah *item* rincian tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam UU No. 00/2007 lebih banyak dibandingkan dengan tiga undang-undang sebelumnya, namun bukan berarti UU No. 00/2007 menambah tugas dan wewenang baru kepada KPU/KPUD dalam penyelenggaraan masing-masing pemilu. Secara umum tugas dan wewenang KPU/KPUD itu bisa dipilah menjadi 6 kelompok: pertama, menyusun peraturan pelaksanaan, tata kerja lembaga, dan standarisasi logistik; kedua, membuat perencanaan dan jadwal; ketiga, melaksanakan tahapan-tahapan pemilu; keempat, menetapkan hasil setiap tahapan pemilu; kelima, menangani pelanggaran peraturan pemilu dan kode etik; keenam, menindak petugas pemilu yang melanggar peraturan dan kode etik.

Pelaksanaan tugas dan wewenang KPU/KPUD itu diformat dalam bentuk peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD. Sayangnya, UU No. 00/2007 tidak membuka ruang untuk menggugat atau mengoreksi peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD, mengingat sebelumnya KPU/KPUD cenderung berlaku sewenang-wenang sebagaimana terjadi dalam Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+. Pembuat UU No. 00/2007 menjanjikan bahwa peluang untuk mengoreksi peraturan KPU dan keputusan KPU/KPUD akan diatur dalam undang-undang lain. Di sinilah letak kelemahan UU No. 00/2007, di satu pihak dia sangat rinci mengatur tentang tugas dan wewenang KPU/KPUD dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah; di lain pihak, dia tidak membuka ruang untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan tugas dan wewenang tersebut. Dengan demikian sesungguhnya UU No. 00/2007 belum menjawab masalah krusial yang terjadi dalam diri KPU/KPUD yakni kecenderungannya untuk

menjadi *superbody* alias lembaga yang tidak bisa dikontrol, sebagaimana terjadi pada Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+.

Untuk mengimbangi wewenang KPU/KPUD yang sedemikian besar, DPR dan pemerintah sepakat untuk memperkuat lembaga pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan), sehingga statusnya 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. 00/2007 juga menambah wewenang Bawaslu dan jajarannya. Selain mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa, Bawaslu dan jajarannya punya wewenang merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran undang-undang pemilu dan kode etik.

Namun jika dilihat dari sisi susunan keanggotaannya, pengawas pemilu (yang terdiri dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) sebagaimana diatur dalam UU No. 00/2007, justru tampak lebih baik jika dibandingkan dengan pengawas pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004. Pertama, pengurangan jumlah anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dari 5 orang menjadi 3 orang, jelas akan mempengaruhi kemampuannya dalam mengkoordinasi dan mengendalikan kerja pengawas pemilu yang ada di lapangan. Kedua, ketiadaan unsur kepolisian dan kejaksaan dalam jajaran pengawasan pemilu akan mengurangi efektivitas lembaga tersebut dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu.

Memang UU No. 00/2007 menambah jajaran pengawas pemilu

dengan membentuk Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa/kelurahan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri di kantor-kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Namun penambahan petugas di tingkat bawah ini hanya akan menambah beban pembiayaan pemilu, sementara hasil kerjanya tidak akan signifikan. Pembentukan Pengawas Pemilu Lapangan yang diharapkan akan mengontrol penghitungan suara, sebetulnya tidak banyak gunanya karena UU No. 00/2007 sendiri telah menghapus tugas dan wewenang PPS dalam menghitung dan merekap suara dari TPS-TPS. Sementara dana yang dikeluarkan untuk pembentukan Pengawas Pemilu Luar Negeri tidak sebanding dengan hasil kerjanya, mengingat jumlah pemilih yang di luar negeri tidak signifikan. Lagi pula kasus-kasus pelanggaran pemilu di luar negeri pun selama ini bisa ditangani dengan baik oleh KPU dan pengawas pemilu nasional.

Jadi, janji para pembuat UU No. 00/2007, bahwa pengawas pemilu akan mampu mengimbangi KPU/KPUD, tidak akan menuai hasil. Mempermanenkan lembaga pengawas pemilu nasional, dan menambah petugas pengawas pemilu di lapangan, tidak akan ada artinya bila wewenang pengawas sama dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Memang terdapat tambahan wewenang memberikan rekomendasi untuk memberhentikan petugas-petugas pemilu yang melanggar peraturan dan kode etik. Tetapi tambahan wewenang ini tidak berarti apa-apa, karena keputusan untuk memberhentikan petugas pemilu tetap berada di tangan KPU/KPUD. Memperkuat atau menambah fungsi pengawas jelas tidak dimungkinkan, sebab pengawasan sebetulnya hanya bagian dari fungsi penyelenggaraan. Oleh karena itu, sesungguhnya akan lebih efisien apabila usaha penegakan hukum pemilu dilakukan dengan memperkuat fungsi-fungsi pengawasan dalam KPU/KPUD dan koordinasi dengan lembaga kepolisian dan kejaksaan.

MENJAGA INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga

Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat.

Undang-undang Nomor 7 tahun 1953. *Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*

Undang-undang Nomor 15 tahun 1969. *Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.*

Undang-undang Nomor 4 tahun 1975. *Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.*

Undang-undang Nomor 2 tahun 1980. *Perubahan 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 1 tahun 1985. *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 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980

Undang-undang Nomor 3 tahun 1999. *Pemilihan Umum*

Undang-Undang Nomor 4 tahun 1999. *Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

Undang-undang Nomor 5 tahun 1999. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*

Undang-undang Nomor 23 tahun 1999. *Bank Indonesia*

Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999. *Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*

Undang-undang Nomor 39 tahun 1999. *Hak Asasi Manusia*

Undang-undang Nomor 4 tahun 2000. *Perubahan Atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.*

Undang-undang Nomor 2 tahun 2002. *Kepolisian Negara Republik Indonesia*

Undang-undang Nomor 3 tahun 2002. *Pertahanan Negara*

Undang-undang Nomor 15 tahun 2002. *Tindak Pidana Pencucian Uang*

Undang-undang Nomor 23 tahun 2002. *Perlindungan Anak*

Undang-undang Nomor 30 tahun 2002. *Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*

Undang-undang Nomor 32 tahun 2002. *Penjiaran*

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003. *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003. *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

- Undang-undang Nomor 3 tahun 2004. *Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*
- Undang-undang Nomor 4 tahun 2004. *Kekuasaan Kehakiman*
- Undang-undang Nomor 5 tahun 2004. *Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*
- Undang-undang Nomor 22 tahun 2004. *Komisi Yudisial*
- Undang-undang Nomor 27 tahun 2004. *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. *Pemerintahan Daerah.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 1999. *Pelaksanaan Pemilihan Umum*
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005. *Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.*
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2006. *Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- Keputusan Presiden Nomor 50 tahun 1993. *Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*
- Keputusan Presiden Nomor 181 tahun 1998. *Pembentukan Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan*
- Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2000. *Komisi Hukum Nasional*
- Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000. *Komisi Ombudsman Nasional*
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 020/PUU-IV/2006. *Pembatalan UU No. 27/2004.*

BUKU & MAKALAH

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Dahl, Robert A. "Procedural Democracy," dalam P Laslett and J Fishkin (ed), *Philosophy, Politics and Society, Fifth Series*. New Haven: Yale University Press, 1979
- Djohan, Djohermasyah. *Masalah Krusial Pilkada*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- DPR RI. *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu, Usulan Dewan Perwakilan Rakyat*. Jakarta: DPR RI, 2005.
- DPR RI. *Keterangan DPR RI Atas RUU Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: DPR RI, 2006.
- Haris, Syamsuddin. 'Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan' dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor, 1998.
- IDEA. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: IDEA, 2002.
- Irwan, Alexander dan Edriana. *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1955.
- Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat. *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*. Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat di Indonesia, 2000.
- Kokpol, Orothai. "Politik Pemilu di Thailand", dalam *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*. Jakarta: Pensil-324, 2002.
- Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP). *Laporan Konflik dan Kekerasan Massa dalam Pilkada*. Jakarta: Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), 2005.
- Liddle, William. *Permilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut*

- Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES, 1992.
- Mahkamah Konstitusi. *Laporan Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Legislatif 2004*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004.
- Malarangeng, Andi Alfian. *'Komisi Pemilihan Umum' dalam Kajian Pemilu 1999*. Jakarta: Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999.
- Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004. *Laporan Akhir*. Jakarta: Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004, 2004.
- Panitia Pemilihan Indonesia. *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante*. Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.
- Panitia Pengawasan Pemilihan Umum tahun 1999 Tingkat Pusat. *Laporan Pertanggungjawab Panwas Pemilu Pusat, Pemilu 1999*. Jakarta: Gramedia, 1999.
- Panwas Pemilu 2004. *Buku 1: Resume, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004
- Panwas Pemilu 2004. *Buku 2: Pengawas Pemilu, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004.
- Panwas Pemilu 2004. *Buku 2: Pengawas Pemilu, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004.
- Panwas Pemilu 2004. *Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004
- Panwas Pemilu 2004. *Buku 3: Pengawasan Per Tahapan, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004*.

Jakarta: Panwas Pemilu, 2004

Panwas Pemilu 2004. *Buku 5: Pengawas Pemilu, Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004.

Presiden RI. *Pandangan dan Pendapat Presiden tentang RUU Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Presiden RI, 2006.

Supriyanto, Didik. Ed. “Masalah, Pelanggaran dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004,” dalam *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*. Jakarta: Perludem, 2006.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo Cet. IV, 1999.

Taylor, RH. “*Election and Politics in Southeast Asia*,” dalam *RH Taylor, ed, The Politics of election in Southeast Asia*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press and Canbrige University Press, 1996

Thohari, Ahsin. *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*. Jakarta: Elsam, 2004.

Tim Peneliti Perludem. *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*. Jakarta: Perludem, 2006.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta: Depdikbud, 1999.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22/2007) dimaksudkan untuk menjawab masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan posisi dan fungsi KPU dan KPUD selaku penyelenggara Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+.



Masalah-masalah tersebut antara lain berupa rentannya KPU/KPUD atas intervensi pihak luar, kecenderungannya untuk menjadi *superbody*, kontrol internal tidak efektif, serta pembagian tugas staf sekretariat yang tidak jelas. Pengawas pemilu juga dinilai tidak efektif menjalankan fungsinya, sehingga gagal menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu.

Adapun tujuan pokok penyusunan Undang-undang Penyelenggara Pemilu adalah membangun lembaga penyelenggara pemilu yang independen, kredibel, profesional dan akuntabel sehingga pemilu dapat dilaksanakan secara *fair*.

Apakah ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 22/2007 sudah menjawab tuntas masalah-masalah yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang tersebut? Apakah rumusan pasal dan ayat dalam undang-undang itu cukup menjanjikan akan tercapainya tujuan dibuatnya undang-undang tersebut? Buku yang ditulis anggota Panwas Pemilu 2004 dan Wakil Pimpinan Redaksi *detikcom* ini berusaha menjawab tuntas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

ISBN 978-979-99329-5-2



9 789789 979993 0



021-79191279



021-79183561



021-30144167



perludem@cbn.net.id