

BAHAN
SOSIALISASI TATAP MUKA
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI
DAN WALIKOTA TAHUN 2018



Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia

Tahun 2017

TIM PENYUSUN

Pengarah

1. Abhan
2. Mochammad Afifuddin
3. Ratna Dewi Pettalolo
4. Fritz Edward Siregar
5. Rahmat Bagja
6. Gunawan Suswantoro

Penanggung Jawab

Bernard Darmawan Sutrisno
Feizal Rachman

Penyusun

1. Abdullah
2. Edy Ariansyah
3. Masykurudin Hafidz
4. Sulastio
5. Tantowi Jauhari
6. Tarmizi

PENGANTAR

Pemilihan Umum (Pemilu) yang telah dilaksanakan bangsa dan negara Indonesia selama ini telah menunjukkan kemajuan yang cukup berarti dalam pembangunan politik dan demokrasi. Keberhasilan bangsa dan negara Indonesia dalam menggelar Pemilu, telah mendorong makin mantapnya demokrasi elektoral.

Dalam pelaksanaan demokrasi elektoral, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat di dalam pengambilan keputusan-keputusan umum. Peranan rakyat pemilih menentukan proses dan hasil-hasil Pemilu. Mereka dapat memperpanjang mandat kekuasaan yang tengah dipegang oleh para wakil rakyat dan wakil daerah serta kepala eksekutif, sekaligus juga dapat mencabut mandat mereka tersebut melalui pelaksanaan hak memilih dalam Pemilu.

Keberhasilan atau kegagalan pemilu, banyak ditentukan oleh banyak faktor dan aktor. Oleh karena itu hendaknya Bawaslu menjadi aktor yang mensinergikan seluruh potensi bangsa dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan bermartabat. Proses penyelenggaraan Pemilu khususnya pengawasan harus melibatkan seluruh elemen bangsa, baik dari unsur masyarakat maupun pemangku kepentingan Pemilu dilaksanakan secara transparan, akuntabel, kredibel, dan partisipatif, serta diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan Pemilu di semua tahapan Pemilu.

Bawaslu menyadari bahwa dukungan seluruh elemen bangsa, terutama masyarakat umum dalam melaksanakan pengawasan Pemilu sangat dibutuhkan untuk mewujudkan demokrasi substantif, yakni penerapan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu yang tidak hanya bertopang pada kepatuhan prosedural semata, namun juga pada nilai-nilai substantif dari Pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, peningkatan kepeloporan masyarakat dalam pengawasan partisipatif menjadi prioritas Bawaslu.

Sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam melakukan pencegahan dan penindakan, Bawaslu menjadi salah satu kunci atas berlangsungnya tahapan Pemilu yang berintegritas. Mewujudkan pelaksanaan Pemilu yang luber, jurdil dan berintegritas dimulai dengan menyusun strategi dan perencanaan pengawasan, pencegahan dan penindakan yang baik. Tantangan pelaksanaan Pilkada serentak ketiga tahun 2018 semakin membutuhkan perencanaan pengawasan yang jitu dan sistem penegakan hukum yang efektif.

Keberhasilan pelaksanaan Pilkada tidak bisa dibebankan hanya kepada Bawaslu. Seluruh pihak dapat dijadikan mitra kerja oleh Bawaslu. Bahkan, adalah sebuah kebutuhan bagi Bawaslu untuk dapat mengikutsertakan banyak pihak dalam usaha untuk mensukseskan pengawasan pemilu. Kelompok masyarakat dapat menyampaikan untuk memberikan pendidikan betapa pentingnya proses demokrasi ini kepada setiap masyarakat pemilih.

Oleh Karena itu, melalui kegiatan program Sosialisasi Tatap Muka dengan para pemangku kepentingan di daerah yang melaksanakan Pilkada 2018, Bawaslu bermaksud untuk meningkatkan pemahaman dan memperluas pengetahuan kepada masyarakat publik terkait tugas, kewajiban dan kewenangan Bawaslu proses pelaksanaan Pilkada.

Akhirnya, bahan Sosialisasi di-tangan pembaca ini semoga semakin dapat meningkatkan pemahaman terhadap pengawasan Pilkada. Sehingga partisipasi masyarakat menjadi semakin meningkat.

Bersama rakyat kita awasi Pemilu, Bersama Bawaslu kita tegakkan keadilan Pemilu

ABHAN

Ketua

DAFTAR ISI

- i** - Tim Penyusun ii
- iii** - Pengantar iii
- v** - Daftar Isi v
- 1** - BAGIAN I
Arah Kebijakan Pengawasan Pemilu
- 17** - BAGIAN II
Pengawasan Pemilihan Gubernur Dan
Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil
Bupati, Serta Walikota Dan Wakil
Walikota
- 29** - BAGIAN III
Pengawasan Partisipatif Dalam Pilkada
- 38** - BAGIAN IV
Penegakan Hukum Pemilihan
- 47** - BAGIAN V
Penanganan Pelanggaran Dalam
Penyelenggaraan Pemilihan
Gubernur, Bupati Dan Walikota
- 55** - BAGIAN VI
Tata Cara Penyelesaian Sengketa
Pemilihan

BAGIAN I

Arah Kebijakan Pengawasan Pemilu

Pendahuluan

Pemilihan Umum (Pemilu) yang telah dilaksanakan bangsa dan negara Indonesia selama ini telah menunjukkan kemajuan yang cukup berarti dalam pembangunan politik dan demokrasi. Para penyelenggara negara yang duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan perwakilan daerah serta pimpinan pemerintahan hasil Pemilu tahun 1999 hingga Pemilu tahun 2009 telah mengakhiri masa tugasnya, serta para penyelenggara negara hasil Pemilu tahun 2014 tengah menjalankan masa tugasnya, sesuai periodisasi jabatan yang telah ditentukan. Demikian halnya para gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, penyelenggara negara hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) tahun 2005 hingga Pemilukada tahun 2015, telah memenuhi tugas, wewenang, dan kewajibannya, serta para penyelenggara negara hasil Pemilukada tahun 2017 tengah menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerah hingga berakhirnya masa bakti pada

tahun 2002. Keberhasilan bangsa dan negara Indonesia menyelenggarakan Pemilu legislatif, Pemilu presiden dan wakil presiden, serta Pemilukada, di satu sisi mengukuhkan terlaksananya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*Popular sovereignty*), di sisi yang lain Pemilu sebagai agenda reguler negara demokratis telah dijalankan secara wajar dan berkelanjutan.

Keberhasilan bangsa dan negara Indonesia dalam menggelar Pemilu, telah mendorong makin mantapnya demokrasi elektoral (*Electoral democracy*). Dalam pelaksanaan demokrasi elektoral, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat di dalam pengambilan keputusan-keputusan umum. Dalam demokrasi elektoral, peranan rakyat pemilih menentukan proses dan hasil-hasil Pemilu. Mereka dapat memperpanjang mandat kekuasaan yang tengah dipegang oleh para wakil rakyat dan wakil daerah serta kepala eksekutif, sekaligus juga dapat mencabut mandat mereka tersebut melalui pelaksanaan hak memilih (*right to vote*) dalam Pemilu. Demikian halnya para penyelenggara negara yang dihasilkan dari Pemilu, telah berhasil dalam memainkan peran-peran penting dalam kerangka “sistem penyeimbangan dan pengawasan (*check and balance systems*) kekuasaan politik di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam seluruh level baik di tingkat pusat maupun daerah. Hal demikian merupakan modal penting untuk mencapai demokrasi yang terkonsolidasi (*democracy consolidated*).

Keberhasilan menggelar Pemilu sejak reformasi di atas, tidak datang dengan tiba-tiba. Terdapat prakondisi yang mendahuluinya, hingga mencapai puncaknya seperti dalam keadaan yang sekarang. Pemilu tahun 1999 memiliki masa persiapan yang terbatas, kelembagaan Pemilu yang dirancang kurang matang, daya dukung yang tidak memadai, dan kepesertaan Pemilu yang hanya mengandalkan histeria politik yang tengah tumbuh dan berkembang menuntut perubahan. Kendatipun Pemilu tahun 2004 digelar dengan masa persiapan yang lebih baik daripada Pemilu sebelumnya, namun kepesertaan Pemilu tidak lebih baik daripada Pemilu sebelumnya. Dalam Pemilu kedua tersebut, Pemilu dirancang dengan menguatkan corak independensi, netralitas, dan imparsialitasnya, hingga Pemilu presiden dan wakil presiden untuk pertama kalinya berhasil digelar di bawah bayang-bayang kegagalan. Pemilu tahun 2009 diwarnai

rendahnya kualitas pengelolaan daftar pemilih, hingga para pembentuk undang-undang mempercepat masa tugas para penyelenggara Pemilu. Pemilu tahun 2014 berhasil mengatasi sebagian besar permasalahan-permasalahan dalam penyelenggaraan Pemilu kompetitif sejak tahun 2004, melalui karya-karya inovasi dan invensi, namun sebagiannya lagi belum memenuhi harapan.

Apabila dibandingkan dengan pelaksanaan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden dan wakil presiden tahun 1999 hingga Pemilu tahun 2009, serta Pemilukada sepanjang Juni 2005 hingga Pemilu tahun 2015, Pemilu tahun 2014 serta Pemilukada tahun 2017 berlangsung secara lebih baik. Disadari bahwa kedua Pemilu terakhir ini masih menyisakan permasalahan daftar pemilih, konflik horizontal di antara kelompok-kelompok yang bermain, banyaknya gugatan ke lembaga-lembaga penyelesaian permasalahan Pemilu dan penegak hukum Pemilu, terlambatnya fasilitasi dan administrasi pemerintah daerah terhadap pelaksanaan Pemilu, namun dari pandangan positif memperlihatkan bahwa permasalahan-permasalahan tersebut sekaligus memuat meningkatnya kesadaran politik akan hak dan kewajiban warga negara yang terlibat dalam Pemilu/Pemilukada. Dalam bagian lain, mereka yang tidak menerima hasil-hasil Pemilu, memasalahkan proses tahapan dan kinerja para penyelenggara Pemilu. Hal yang menonjol dalam pelaksanaan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, aspek pengaturan yang seharusnya dapat disiapkan secara tepat waktu oleh pembentuk undang-undang dalam kenyataannya selalu terlambat. Daya dukung atau fasilitasi dan administrasi Pemilu memerlukan banyak waktu hingga kualitas Pemilu yang seharusnya dapat dicapai, juga terhambat. Dengan menyerentakkan jadwal waktu hari pemungutan dan penghitungan suara yang diintroduksi sejak Pemilukada tahun 2015, dalam sejumlah bagian telah mengurangi risiko dan hal-hal lain yang sebelumnya tidak diperkirakan (*intended consequences*).

Dari Pemilu/Pemilukada yang telah berjalan, faktor-faktor subjektif memiliki peran signifikan dalam dinamika demokrasi elektoral. Faktor subjektif ini adalah menyangkut aspek keaktoran politik, dengan latar keadaan masing-masing daerah, agama, kepentingan ras dan suku bangsa, keragaman budaya, corak multikulturalisme, dan kapasitas keaktoran

yang menandai, di satu sisi telah dewasa dalam berdemokrasi, dan di sisi lain masih pekatnya kepentingan berbasis aspek primordialisme. Faktor objektif juga memiliki sumbangan besar dalam pembentukan demokrasi elektoral selama ini, yakni keadaan iklim yang sewaktu-waktu berubah, keadaan geografis dari wilayah negara ini yang terpisahkan di antara pulau besar, dalam ukuran sedang dan kecil, dan terpencil atau terluarnya letak wilayah dari pusat-pusat pertumbuhan, faktor demografis dengan keadaan yang tidak mudah untuk disatukan dalam satu komitmen untuk membangun dan membentuk demokrasi elektoral yang terjadi. Tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa Pemilu di Indonesia adalah Pemilu dengan kompleksitasnya tersendiri. Beban elektoral dari Pemilu kita terlalu berat, oleh karena menanggung beban belum tuntasnya sejumlah persoalan menyangkut perjalanan bangsa dan negara ini. Dalam banyak hal bahkan, problematika Pemilu tersebut lebih banyak ditindih oleh beban-beban non-elektoral sebagai akibat eksesifnya para aktor politik yang bermain, sehingga menyita energi perhatian, menunda terlaksananya pelayanan prima kepada masyarakat, dan menyedot kapasitas sumber daya ekstraktif yang ada.

Dari segi keamanan serta persatuan dan kesatuan bangsa, setiap permasalahan yang terjadi dalam dinamika Pemilu dapat diatasi dengan baik. Namun dari segi kualitas dan integritas penyelenggaraan Pemilu, hal yang tidak terhindarkan adalah munculnya ketidakpuasan, protes-protes, dan pengajuan keberatan-keberatan akibat klaim kecurangan, intimidasi, kekerasan, dan perlakuan yang tidak adil dengan kerugian-kerugian menurut kepentingan para aktor politik yang bermain. Sejalan dengan gambaran di atas, problematika Pemilu kita tidak lagi berkubang pada masalah-masalah dalam lingkup eksistensial. Praktik demokrasi elektoral kita telah meninggalkan problematika kelembagaan, proses pelembagaan, dan infrastrukturnalitas pemahaman sebagian besar para pelaku politik dalam berdemokrasi.

Kemajuan demokrasi elektoral telah berhasil mengagendakan Pemilu dengan damai, aman, dan tanpa gangguan keamanan sehingga membelah persatuan dan kesatuan kita sebagai bangsa. Namun hal yang patut disyukuri bahwa demokrasi elektoral kita telah berhasil membangun

infrastrukturalitas, suatu jaringan paralelitas antara administrasi Pemilu dan pengawas Pemilu serta berdampingan dengan penyatuan integritas kepemiluan kita. Dengan kata lain, kendatipun kelembagaan dan perangkat perundang-undangan telah cukup tersedia dan telah bekerja menurut standar minimal, namun problematika kualitas dan integritas dalam pelaksanaan demokrasi elektoral kita masih harus diperbaiki supaya lebih baik lagi. Demokrasi elektoral kita telah lebih baik daripada waktu-waktu sebelumnya, bahkan dalam skala internasional telah berhasil mengungguli praktik demokrasi elektoral dari negara-negara lain.

Dalam bagian lain demokrasi elektoral kita justru memperoleh tantangan-tantangan yang lebih kompleks, akibat kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Kemajuan di bidang informasi dan teknologi tersebut berhasil mengubah pola hubungan antara individu dan individu lain, antara masyarakat dan negara, dan dalam kaitan dengan Pemilu mengubah persepsional antar-kekuatan politik. Berbarengan dengan kemajuan informasi dan komunikasi, tumbuh kelompok-kelompok usia dengan pandangan, tuntutan, dan sikap yang di satu sisi menguatkan bangunan sosial yang telah di satu sisi, namun menguatkan problematika subjektif dalam dunia yang terus bergerak ke arah yang tidak linier namun menuju gerak dinamik yang tidak terkirakan sebelumnya di sisi yang lain.

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi (*Information and Communication Technology, ICT*) dewasa ini telah mengubah pola pikir, pola tindak, dan pola sikap terhadap dunia politik di tanah air. Dalam konstelasi politik, kemajuan ini memengaruhi terhadap dinamika demokrasi elektoral di Indonesia. Kekuatan negara tidak lagi dominan, bahkan dalam sejumlah hal terpengaruh wacana yang diproduksi oleh kekuatan politik baik berbasis individu maupun institusi politik. Perkembangan ICT juga berkonsekuensi terhadap hal-hal yang dapat diperkirakan (*intended consequences*) dan hal-hal yang tidak diperkirakan (*unintended consequences*) sebelumnya. Pelaksanaan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017, memperlihatkan kompleksitas antara dunia politik di satu sisi, dan dampak kemajuan di bidang ICT di sisi yang lain. Dinamika dimaksud tidak dapat dijelaskan hanya dengan pendekatan-pendekatan konvensional dalam relasi antar-aktor politik, yang apabila dikaitkan dengan elektorasi,

mengharuskan penyelenggara Pemilu untuk mencari pendekatan, metoda, dan terobosan-terobosan baru. Kendati pada sebagian besar penyelenggara Pemilu berhasil mengatasi problematika elektoralitasnya, namun pada bagian terbesar lainnya kinerja penyelenggara Pemilu tampak belum memadai. Hal tersebut akibat belum berhasilnya lembaga penyelenggara Pemilu menggali problem terpendam dari strukturalitas baru yang bekerja (*hidden structure*). Struktur terpendam ini merupakan kelanjutan (*continuum*) dari menguatkan arus Generasi Z (1995-2020)—sebagai revisi terhadap kontinum Generasi Baby Boomer (1945-1964) sebagai bagian yang telah menyejarah, sementara karakter Generasi X (1961-1981) yang dianggap telah usang, namun sisa-sisa kekuatannya masih dan Generasi Y (1981-1995) yang dinilai tidak lagi relevan.

Tantangan Kedepan

Dari rangkaian Pemilu yang pernah digelar selama ini, belum seluruh problematika Pemilu dapat dipecahkan secara memuaskan, seperti daftar/pemutakhiran daftar pemilih, sistem keadilan Pemilu (*electoral justice system*), formula derajat representasi yang paralel dengan tuntutan masyarakat lokal, permasalahan integritas proses, hasil, dan penyelenggara Pemilu. Pada saat bersamaan, para penyelenggara Pemilu dihadapkan pada perkembangan-perkembangan mutakhir akibat kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang mengubah pola pikir, pola tindak, dan pola sikap tersebut. Perubahan-perubahan paradigmatis tersebut memiliki pengaruh secara signifikan terhadap pelaksanaan Pemilu. Pengaruh tersebut tampak dari sofistifikasi modus-modus pelanggaran, pelaku pelanggaran, ruang gerak yang tidak hanya mengandalkan fisik seperti selama ini, sekaligus mendorong lahirnya tuntutan, selera, dan sikap baru tersebut.

Sebagai bagian integral dari penyelenggara Pemilu, keluarga besar pengawas Pemilu telah teruji dalam sejarah perjalanan Pemilu di Indonesia. Memertimbangkan catatan sejarah perjalanan tersebut, tidak cukup alasan apabila tantangan-tantangan ke depan tidak dapat diatasi. Bukti bahwa pengawas Pemilu memiliki peranan penting, saat terjadi kemelut di tubuh

KPU dalam Pemilu tahun 1999. Pada waktu itu hasil-hasil Pemilu gagal dicapai justru oleh para anggota KPU sendiri, yang tidak berhasil menetapkan hasil-hasil Pemilu. Penetapan hasil Pemilu ditempuh oleh Presiden BJ Habibie berkat pengajuan/desakan oleh fungsionaris Panwaslu waktu itu, dan Presiden Habibie menggunakan kewenangannya sehingga hasil Pemilu berhasil diputuskan dan diselamatkan oleh desakan Panwaslu yang menghadapnya. Implikasi yang timbul dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu adalah menyesuaikan dengan perkembangan-perkembangan pola pikir, pola tindak, dan pola sikap dalam kehidupan politik terutama dalam penyelenggaraan Pemilu serta penyesuaian terhadap pengawasan elektorasi yang mesti dijalankan oleh jajaran Bawaslu. Penyesuaian dimaksud untuk menjaga relevansi keberadaan pengawas Pemilu hari ini dan ke depannya. Jangan sampai Bawaslu tergulung oleh arus dan pada akhirnya mematikan fungsi-fungsi pengawasan.

Demikian halnya Pemilu tahun 2004 dan Pemilu tahun 2009, berhasil mengimbangi kinerja KPU dalam batas-batas menurut garis tugas, wewenang, dan kewajiban. Perkembangan kelembagaan pengawas Pemilu tahun 2004 menyangkut kelembagaan, karena kedudukan Panwaslu sebagai bagian dari jajaran KPU. Hal demikian direvisi dan melahirkan Bawaslu dengan struktur betapapun masih bersifat rekomendatif dalam penanganan pelanggaran, namun prestasi yang berhasil dicapai tidak dapat dipandang sebelah mata. Kelemahan terbesar Bawaslu dalam Pemilu tahun 2009 adalah kelembagaan di jajaran Panwaslu kabupaten/kota ke bawah yang adhoc, fungsi rekomendasi yang non-eksekutorial, dan ketidakjelasan kepastian produk penerusan perkara dalam mekanisme penyelesaian atau pemutus akhir dari perkara yang diajukan oleh jajaran Bawaslu di seluruh jenjang. Pada bagian lain, kelemahan sistemik pada lembaga Bawaslu berhasil disudahi ketika Mahkamah Konstitusi (MK) meluaskan ruang gerak Bawaslu, baik dari segi kewenangan rekrutmen badan adhoc pengawas Pemilu yang sebelumnya di tangan jajaran KPU, struktur kesekretariatan di tingkat pusat dan provinsi, maupun kewenangan dalam penyelesaian perkara dalam sejumlah tahapan Pemilu. Pemilu tahun 2014 adalah Pemilu eksperimen pertama dalam konteks kedudukan Bawaslu sebagai lembaga dengan refleksi kemandirian.

Dalam perkembangan berikutnya, undang-undang Pemilukada meluaskan ruang gerak kewenangan Panwaslu sebagai pemutus perkara-perkara mediasi dan adjudikasi. Berbareng dengan kewenangan yang sama pada tubuh Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, sejak Pemilukada tahun 2015 kedudukan Pengawas Pemilu memiliki artikulasi dan imperasi yang berarti. Kendatipun perlu penguatan kapasitas penyelesaian perkara sengeakta administrasi Pemilu, Bawaslu dan jajarannya berhasil menempatkan fungsi-fungsi checks and balance dalam kepemiluan kita. Pada awal persiapan Pemilu tahun 2014, sejumlah pihak belum siap dengan pelaksanaan kuatnya kewenangan Bawaslu dan jajarannya. Keputusan Bawaslu tentang mediasi dan adjudikasi memperoleh resistensi dan rejeksi dari KPU. Polemik terbuka di media massa antara KPU dan Bawaslu tidak terhindarkan, dan baru berakhir ketika DKPP mengukuhkan keputusan Bawaslu. Sejak hubungan antara kedua penyelenggara Pemilu menuju arah yang produktif, bahkan dalam proses dan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014, KPU mengakomodasi produk penerusan yang disampaikan oleh Bawaslu dan jajaran tanpa reserve oleh jajaran KPU, sebagaimana bukti mengenai keharusan Pemungutan Suara Ulang (PSU) di sejumlah titik tanpa reserve dipenuhi oleh jajaran KPU.

Memelajari sejarah pasang surut lembaga pengawas Pemilu, yang semula dianggap kurang memberi kontribusi dalam penciptaan integritas Pemilu dan penjamin kualitas Pemilu di Indonesia, justru berangkat dari sikap optimistik jajaran Bawaslu. Catatan sejarah perjalanan Bawaslu, yang pernah dihempas oleh pertanyaan-pertanyaan relevansi dan eksistensialitasnya sedemikian rupa sehingga dapat melangsungkan keberadaannya bahkan dalam keadaan yang lebih kuat secara kelembagaan dan fungsional secara tugas, wewenang, dan kewajiban menurut undang-undang, sikap optimistik tersebut memiliki dasar dan argumentasi yang kuat.

Secara internal di dalam tubuh Bawaslu menguat arus keinginan untuk membawa lembaga ini pada fungsi-fungsi penopang utama dalam pengawasan Pemilu. Secara yuridis peran akan kehadirannya tidak hanya ingin memenuhi keharusan di dalam undang-undang, namun secara sosiologis keinginan menjadikan tugas, wewenang, dan kewajibannya

adalah dalam rangka bersama-sama dengan penyelenggara Pemilu KPU, pemilih, peserta Pemilu, instansi penegak hukum, organisasi masyarakat sipil, dan para pemangku kepentingan lainnya, dalam hadirat yang memang diperlukan dan dinanti oleh masyarakat politik yang terlibat di dalam penyelenggaraan Pemilu.

Dalam bagian lain undang-undang penyelenggaraan Pemilu yang baru, membuka harapan baru bagi kuatnya karakter kelembagaan pengawas Pemilu. Tidak saja kuat secara mandat tugas, wewenang, dan kewajiban sebagai penyelenggara Pemilu, namun diharapkan kuat pula secara sosiologis. Ikhtiar untuk menguatkan karakter sosiologis, harus dimulai dari perancangan kelembagaan, perencanaan menguatkan kapasitas sumber daya manusia, tata kelola administrasi pengawasan Pemilu, efektivitasnya kerangka hukum Pemilu, serta tugas, wewenang, dan kewajiban lain sebagaimana amanat peraturan perundang-undang. Selain itu pelibatan kekuatan-kekuatan masyarakat sipil, akan menguatkan pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan Pemilu, melalui penciptaan kerangka kemitraan strategis.

Bawaslu merupakan Lembaga Negara yang ditugasi UU Penyelenggaraan Pemilu No. 7 Tahun 2017 untuk mengawasi seluruh tahapan Pemilu. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota juga memberikan tugas kepada Bawaslu untuk mengawasi seluruh tahapan Pemilihan.

Secara historis kelahiran Bawaslu diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pengawasan masyarakat dengan memberikan penguatan berupa regulasi, kewenangan, sumber daya manusia, anggaran dan sarana prasarana agar laporan pengawasan dapat lebih tajam secara analisis, efektif berdasarkan fokus potensi pelanggaran dan kerawanan dan dapat memberikan penindakan dalam upaya memberikan efek jera bagi upaya dan pelanggaran sehingga tujuan akhir keadilan pemilu dapat tercapai. Bawaslu hadir menjadi solusi terhadap berbagai tuntutan untuk melakukan pengawasan dan penindakan atas berbagai pelanggaran Pemilu baik yang dilakukan oleh siapapun termasuk penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU, sebab mereka tidak luput dari potensi melakukan pelanggaran terlebih jika integritasnya tidak cukup baik tentu tidak akan mampu menghadapi

godaan dari berbagai pihak di tengah kompetisi pemilu.

Harapan Masyarakat terus meningkat atas peran dan kiprah Bawaslu bukan karena ketidakmampuan Bawaslu menindak pelanggaran akan tetapi juga dipengaruhi makin “canggihnya” modus dan bentuk pelanggaran serta kompetisi pemilu yang mulai tidak sehat, terutama penggunaan kampanye negatif di media sosial, maraknya ujaran kebencian terhadap pasangan calon dan politik identitas yang makin menguat dan telah membedakan masyarakat dalam pilihan politik dan keyakinan.

Perencanaan Kedepan

Bawaslu periode 2017 - 2022 berkomitmen untuk meningkatkan kepercayaan publik melalui pengawasan yang lebih mendorong partisipasi masyarakat karena sejatinya Bawaslu harus bekerja bersama seluruh elemen bangsa untuk mengawasi dan menegakkan hukum Pemilu secara tegas dan adil. Keadilan Pemilu dapat diwujudkan bila Bawaslu bekerja secara terbuka, akuntabel dan berintegritas.

Bertitik tolak dari pemikiran di atas, Bawaslu melakukan berbagai upaya internal dan eksternal serta berkesinambungan melalui suatu Rencana Strategis (Renstra) sebagai penjabaran tugas, wewenang, dan kewajiban menurut mandat peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Pembuatan dan peningkatan mutu regulasi pengawasan Pemilu;
2. Peningkatan profesionalisme, spesialisasi, dan integritas struktur kelembagaan pengawas pemilu;
3. Peningkatan dukungan layanan administrasi, organisasi, dan manajemen;
4. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas personel pengawas pemilu;
5. Pengembangan pola dan metode pengawasan;
6. Penguatan sistem kontrol nasional, dalam satu manajemen pengawasan yang bersifat terstruktur, sistematis, dan integratif berbasis teknologi informasi dan komunikasi;
7. Peningkatan dukungan sarana dan prasarana;

8. Kerjasama antar lembaga; dan

9. Peningkatan pelibatan masyarakat dalam pengawasan partisipatif.

Undang-undang penyelenggara yang terbit setelah rangkaian Pemilu tahun 2009, membuka peluang bagi jajaran pengawas Pemilu untuk lebih berperan dalam upaya mengawasi pelaksanaan seluruh jenis Pemilu. Demikianlah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, menguatkan kedudukan Bawaslu dan jajaran dengan kewajiban tidak sekadar penindakan, namun lebih-lebih mengutamakan pencegahan pelanggaran Pemilu. Implementasi Bawaslu dalam menjalankan keharusan pencegahan ini, ditindaklanjuti oleh Bawaslu dengan membentuk Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP). Upaya ini memperkuat kedudukan Bawaslu di tengah-tengah masyarakat politik dalam Pemilu. Program ini dinilai berhasil, karena juga dibarengi dengan program lain yang lebih mengartikulasikan fungsi-fungsi pengawasan partisipatif. Berbarengan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Bawaslu diberi mandat untuk menjalankan fungsi-fungsi judisialitas dari sebagian mandat Mahkamah Agung (MA), terkait mekanisme pelanggaran administrasi tata usaha negara Pemilu. Seperti telah ditunjukkan oleh Bawaslu pada Pemilu legislatif tahun 2014, fungsi ini pada mulanya diresistensi oleh KPU, namun berkat Putusan DKPP kewenangan Bawaslu tersebut makin kokoh, sekaligus mengubah format relasionalitas antara Bawaslu dan KPU.

Penguatan kedudukan jajaran pengawas Pemilu sebagaimana gambaran di atas, dilatarbelakangi oleh menguatnya komitmen pembentuk undang-undang dan pemangku kepentingan Pemilu sebagai konsekuensi atas Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 11/PUU-VIII/2010, pada pokoknya memberi kedudukan pengawas Pemilu di hadapan konstitusi Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan keharusan sistem saling mengawasi antar-lembaga negara. Dalam Pemilu, hal demikian telah terbentuk, dibuktikan dengan telah terumuskannya tugas, wewenang, dan kewajiban Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai administrator Pemilu utama (*leading sectors*), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dengan tugas, wewenang, dan kewajiban sebagai penjamin kualitas Pemilu (*quality assurance*), dan Dewan

Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan tugas dan wewenang sebagai penjaga dan penegak kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Ketiga lembaga tersebut dikonstruksi sebagai satu-kesatuan sistem di dalam penyelenggaraan Pemilu mutakhir.

Perkembangan lain setelah Pemilu tahun 2014, pembentuk undang-undang mengundangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menguatkan kewenangan Bawaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota untuk *menyelesaikan sengketa administrasi Pemilu*, meliputi ruang lingkup (1) sengketa antar-peserta Pemilu; dan (2) sengketa antara peserta Pemilu dan KPU provinsi/KPU kabupaten/kota akibat dikeluarkannya Keputusan KPU provinsi atau Keputusan KPU kabupaten/kota. Tugas dan wewenang ini menguatkan kedudukan Pengawas Pemilu di tengah-tengah kebutuhan perlunya mekanisme penyelesaian sengketa di luar lembaga peradilan (*Alternatif Dispute Resolution, ADR*). Kewenangan menguatkan Pengawas Pemilu ini telah diterapkan secara efektif dalam musim Pemilukada Tahun 2015 dan Pemilukada Tahun 2017, kendatipun di sejumlah daerah penerapan kewenangan ini menimbulkan sejumlah komplikasi di lapangan.

Menjelang Pemilukada tahun 2017, pembentuk undang-undang kembali mengundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, kembali menguatkan kewenangan baru. Kewenangan ini boleh dikatakan sebagai upaya merekonstruksi kerangka hukum Pemilu di Indonesia, terkait dengan penanganan/penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu. Rekonstruksi dimaksud adalah menjadikan pelanggaran administrasi Pemilu tidak saja mengarahkan kerangka pelanggaran Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM), namun memadupadankan antara pelanggaran administrasi Pemilu dalam bagian lain dari tindak pidana Pemilu. Substansi penting ketentuan tersebut memungkinkan Bawaslu provinsi dapat membatalkan pencalonan Pasangan Calon (Paslou) apabila terbukti melakukan pelanggaran kategori TSM di sebuah Daerah Pemilihan (Dapil) dalam suatu Pemilukada. Namun sayang sekali, ketika pengaturan teknik yang memuat norma ketentuan mengenai batasan atau kerangka waktu yang diajukan oleh Bawaslu,

ditolak oleh pembentuk undang-undang.

Terhadap pelaksanaan tugas penanganan pelanggaran Pemilu, secara umum Bawaslu dapat melaksanakan sesuai kewenangannya, namun dalam hal penanganan tindak pidana Pemilu masih terdapat berbagai kekurangan yang disebabkan oleh keterbatasan kewenangan yang dimiliki Bawaslu dalam melakukan penindakan. Keterbatasan kewenangan Bawaslu dapat dilihat dari keterbatasannya mulai dari menerima laporan sampai dengan meneruskan kepada pihak yang berwenang. Keterbatasan kewenangan inilah yang membuat proses penegakan hukum pemilu khususnya penindakan di bidang tindak pidana Pemilu dirasakan oleh berbagai pihak masih sangat kurang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat. Hal tersebut berbeda apabila Bawaslu diberi kewenangan secara utuh dalam penanganan dan penindakan pelanggaran tindak pidana politik (pidana Pemilu) yang dimulai dari temuan pelanggaran/ penerimaan laporan pelanggaran, penyidikan, dan penuntutan hingga pada penetapan hukuman.

Mengenai penanganan pelanggaran administrasi dan pelanggaran kode etik, kewenangan Bawaslu hanya terbatas pada memberikan rekomendasi, dan menyampaikannya kepada instansi yang berwenang menindaklanjutinya, yakni penyidik Polri untuk selanjutnya ditangani dalam sistem peradilan pidana. Rekomendasi pelanggaran administrasi disampaikan ke KPU, dan rekomendasi pelanggaran kode etik disampaikan ke DKPP. Dalam pelaksanaan kewenangan ini, hasil pengawasan pemilu selama kurun waktu 2010-2014 telah menunjukkan peran aktifnya pengawasan. Hal itu ditandai oleh banyaknya rekomendasi yang disampaikan Bawaslu kepada KPU dan DKPP dalam setiap pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Agar pengawasan Pemilu dapat dilaksanakan sesuai amanat undang-undang, maka diperlukan aparatur dan kelembagaan pengawas Pemilu yang kuat, mandiri, dan solid, serta percepatan pembentukan kelembagaan pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang bersifat permanen sebagaimana dimandatkan dalam UU tentang Penyelenggaraan Pemilu. Misi pertama ini sangat penting dan strategis karena merupakan pondasi utama dalam mendukung pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangan Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilu di tengah sempitnya

ruang persiapan pelaksanaan tugas pengawasan Pemilu yang semakin sempit. Misi ini merupakan kunci pertama dan utama untuk memasuki pelaksanaan pengawasan.

Seiring dengan misi pertama, upaya untuk memperkuat integritas pengawas Pemilu menjadi perhatian yang besar, mengingat terjadinya peningkatan trend pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu di jajaran pengawas Pemilu dalam kurun waktu 2 tahun terakhir. Fenomena ini memerlukan penanganan yang serius oleh Bawaslu, mengingat posisi dan peran Bawaslu sebagai pengawas Pemilu sangat memerlukan legitimasi politik yang kuat dari semua pihak, yang akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan lembaga dalam menjaga marwah organisasi dan seluruh aparaturinya. Dengan demikian, misi peningkatan integritas pengawas Pemilu ini menjadi salah satu agenda penting yang hendak diwujudkan oleh Bawaslu.

Setelah melewati langkah pertama dan kedua, Bawaslu akan memasuki pelaksanaan pengawasan. Bawaslu menyadari bahwa dukungan seluruh elemen bangsa, terutama masyarakat umum dalam melaksanakan pengawasan Pemilu sangat dibutuhkan untuk mewujudkan demokrasi substantif, yakni penerapan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu yang tidak hanya bertopang pada kepatuhan prosedural semata, namun juga pada nilai-nilai substantif dari Pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, peningkatan kepeloporan masyarakat dalam pengawasan partisipatif menjadi prioritas Bawaslu.

Sejalan dengan misi ketiga, Bawaslu mengembangkan suatu pola dan metode pengawasan dalam rangka pencegahan pelanggaran yang efektif, dengan bertopang pada pengembangan manajemen resiko Pemilu (*electoral risk management*). Pendekatan ini akan ditunjang oleh penerapan sistem koordinasi dan supervise yang akan dilakukan oleh Bawaslu kepada stakeholder Pemilu yang dinilai rawan melakukan pelanggaran dengan cara menciptakan zona integritas Pemilu, sebagai sarana untuk mengembangkan system deteksi dini pelanggaran Pemilu di lingkungan stakeholder Pemilu.

Dalam rangka menopang keempat misi tersebut di atas serta misi-misi berikutnya, diperlukan dukungan kerangka hukum teknis pengawasan yang

bersifat progressif, melalui proses pembuatan peraturan secara partisipatif. Dukungan kerangka hukum ini sangat penting untuk memastikan adanya legitimasi yuridis yang kokoh bagi setiap kebijakan dan program yang dijalankan oleh Bawaslu sejalan dengan prinsip negara hukum yang diterapkan di Indonesia. Di sisi lain, kerangka hukum tersebut perlu dikelola secara terintegrasi, baik dari sisi proses penyusunan/pembuatan (*legal drafting*) sehingga dapat menciptakan produk hukum yang harmonis dan tidak tumpang-tindih, maupun dari sisi produk hukumnya dimana daftar peraturan perundang-undangan di Bawaslu dikelola menggunakan sistem teknologi informasi.

Pengawasan Pemilu merupakan sebuah kerja besar yang perlu didukung dengan suatu sistem kontrol dan manajemen, serta teknologi yang berskala luas, terstruktur, sistematis, dan integratif. Atas dasar itu, maka Bawaslu perlu menetapkan misi keenamnya, yaitu membangun sistem penanganan dan sistem kendali penanganan pelanggaran dan sengketa yang terintegrasi, efektif, transparan dan adil. Misi ini penting untuk mengetahui kinerja pengawasan Pemilu mengalami peningkatan yang indikatornya adalah cepat, akurat dan transparan.

Sejalan dengan enam misi sebelumnya yang mengarahkan Bawaslu agar menjadi lembaga yang professional, kuat dan berintegritas, maka salah satu indikator yang hendak dicapai adalah kinerja pengelolaan informasi dan data secara berkualitas, dan mudah diakses. Besar dan banyaknya data hasil pengawasan yang dimiliki Bawaslu memerlukan sistem pengelolaan yang baik, terintegrasi, saling terkoneksi antar bagian, dan juga pada level tertentu dapat secara mudah diakses oleh masyarakat. Oleh karena itu pada misi ketujuh ini Bawaslu menekankan pada upaya meningkatkan kualitas pengelolaan dan diseminasi data/informasi yang transparan dan mudah diakses.

Pada misi kedelapan, Bawaslu hendak membangun pusat pembelajaran pengawasan Pemilu baik bagi pihak dari dalam negeri maupun pihak dari luar negeri. Pengalaman dalam pengawasan Pemilu, penegakan hukum, maupun penyelesaian sengketa pemilu yang berkontribusi terhadap peningkatan kualitas penyelenggaraan dan hasil pemilu dapat dikelola menjadi sebuah sistem pengetahuan yang dapat secara terus-menerus diperbarui. Sistem

pengetahuan ini akan dapat memberikan kontribusi dalam perumusan kebijakan Pemilu, peningkatan pengetahuan dan ketrampilan masyarakat dalam pengawasan pemilu, maupun dalam mendiseminasikan praktek baik pengawasan pemilu di dunia internasional.

BAGIAN II

Pengawasan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota merupakan instrument demokratis untuk memfasilitasi proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dengan melibatkan secara langsung rakyat selaku pemegang kedaulatan atas negara, proses pemilihan tentunya tidak sekedar pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tetapi proses penyelegaraannya harus dilakukan dengan menjunjung tinggi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Untuk terlaksananya pemilihan yang menjunjung tinggi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, menjadi keharusan adanya pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan, Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal

23 ayat (1) menyatakan Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS. Sedangkan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 22A mengatur mengenai penanggung jawab Bersama pengawasan penyelenggaraan Pemilihan adalah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota dan pelaksana pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi, serta pelaksana pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota.

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS yang selanjutnya disebut Pengawas Pemilu selaku lembaga yang diberi mandat oleh undang undang khususnya pada pelaksanaan Pemilihan, baik sebagai penanggung jawab Bersama maupun sebagai pelaksana pengawasan, melakukan kerja pengawasan yang mencakup pengawasan terhadap proses penyelenggaraan Pemilihan, dan pengawasan terhadap kinerja KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan, pengawasan terhadap proses penyelenggaraan Pemilihan melalui pengawasan pelaksanaan tahapan pemilihan dengan melakukan pencegahan, penindakan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa pemilihan.

Untuk setiap tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan, Bawaslu memiliki tugas dan wewenang menyusun dan menetapkan pedoman teknis, serta membentuk Peraturan Bawaslu dalam melakukan tugas pengawasan tahapan Pemilihan, pencegahan, penindakan pelanggaran, serta penyelesaian sengketa pemilihan,.

Peraturan Bawaslu dibentuk sebagai Pedoman bagi Pengawas Pemilu dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan, bertujuan untuk:

- a. memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan

- perundang-undangan mengenai Pemilu secara menyeluruh;
- b. mewujudkan Pemilu yang demokratis; dan
 - c. menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil Pemilu. Bawaslu sebagai penanggung jawab pengawasan penyelenggara pemilihan

1. Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)

Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan mempunyai tugas dan wewenang yang meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah;
- b. mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- c. melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- d. menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- e. memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan juga memiliki kewajiban:

- a. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. menyampaikan semua informasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;

- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu juga memegang tanggung jawab akhir atas pengawasan penyelenggaraan Pemilihan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS.

2. Badan Pengawas Pemilihan Provinsi (BAWASLU Provinsi)

Pada penyelenggaraan Pemilihan Bawaslu Provinsi memiliki tugas dan kewenangan yaitu:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi:
 - 1. pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - 2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - 3. proses penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
 - 4. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
 - 5. pelaksanaan Kampanye;
 - 6. pengadaan logistik Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - 7. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - 8. pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
 - 9. proses rekapitulasi suara dari seluruh Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
 - 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
 - 11. proses penetapan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;

- b. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan Arsip Nasional Republik Indonesia;
- c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh Penyelenggara Pemilihan di tingkat Provinsi;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang pada penyelenggaraan Pemilihan, Bawaslu Provinsi dapat:

- a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh Penyelenggara Pemilihan di tingkat Provinsi; dan
- b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan.

Selain kewenangan diatas Bawaslu Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilihan juga memiliki kewajiban yaitu:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilihan umum pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan di tingkat Provinsi; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota (Panwas Kabupaten/Kota)

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Panwas Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan kewenangan pada penyelenggaraan Pemilihan yaitu:

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
 3. proses dan penetapan calon;
 4. pelaksanaan Kampanye;
 5. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 6. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;

7. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 8. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 9. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; dan 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
 - g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang penerapan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
 - h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
 - i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam Pemilihan Panwas Kabupaten/Kota juga wajib:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

4. Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan (Panwas Kecamatan)

Pada Pemilihan Panwas Kecamatan mempunyai Tugas dan wewenang yang meliputi:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kecamatan yang meliputi:
 1. pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 2. pelaksanaan Kampanye;
 3. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 4. pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 5. penyampaian surat suara dari TPS sampai ke PPK;
 6. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh PPK dari seluruh TPS; dan;
 7. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan

- lanjutan, dan Pemilihan susulan;
- b. mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
 - c. menerimalaporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada PPK untuk ditindaklanjuti;
 - e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan;
 - g. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan mengenai tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan; dan
 - h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Panwas Kecamatan juga wajib:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. menyampaikan laporan kepada Panwas Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan di tingkat Kecamatan;
- c. menyampaikan laporan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah kerjanya kepada Panwas Kabupaten/Kota;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwas Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPK yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan di tingkat Kecamatan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

5. Pengawas Pemilihan Lapangan (PPL)

Pada Penyelenggaraan Pemilihan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) memiliki Tugas dan wewenang, meliputi:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di tingkat Desa atau sebutan lain/Kelurahan yang meliputi:
 1. pelaksanaan pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara, daftar Pemilih hasil perbaikan, dan Daftar Pemilih Tetap;
 2. pelaksanaan Kampanye;
 3. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 4. pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TPS;
 5. pengumuman hasil penghitungan suara di setiap TPS;
 6. pengumuman hasil penghitungan suara dari TPS yang ditempelkan di sekretariat PPS;
 7. penyampaian surat suara dari TPS sampai ke PPK; dan
 8. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan.
- b. menerimalaporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. meneruskan temuan dan laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada instansi yang berwenang;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada PPS dan KPPS untuk ditindaklanjuti;
- e. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tentang adanya tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Panwas Kecamatan.

Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) dalam Pemilihan, wajib:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. menyampaikan laporan kepada Panwas Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan di tingkat Desa atau sebutan lain/Kelurahan;
- c. menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwas Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPS dan KPPS yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan di tingkat Desa atau sebutan lain/Kelurahan;
- d. menyampaikan laporan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah kerjanya kepada Panwas Kecamatan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh Panwas Kecamatan.

6. Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS)

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, PPL dapat dibantu 1 (satu) orang Pengawas TPS di masing-masing TPS yang memiliki Tugas dan wewenang:

- a. mengawasi persiapan pemungutan dan penghitungan suara;
- b. mengawasi pelaksanaan pemungutan suara;
- c. mengawasi persiapan penghitungan suara;
- d. mengawasi pelaksanaan penghitungan suara;
- e. menyampaikan keberatan dalam hal ditemukannya dugaan pelanggaran, kesalahan, dan/atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara; dan
- f. menerima salinan berita acara dan sertifikat pemungutan dan penghitungan suara.

Pengawas TPS dalam penyelenggaraan Pemilihan wajib:

- a. menyampaikan laporan hasil pengawasan pemungutan dan penghitungan suara;
- b. menyampaikan laporan dugaan pelanggaran pidana pemilihan yang terjadi di TPS kepada Panwas Kecamatan melalui PPL;
- c. menyampaikan dokumen hasil pemungutan dan penghitungan suara kepada PPL; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain yang diperintahkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari tugas dan kewenangan, serta kewajiban Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang diuraikan diatas. Pengawas Pemilu setidaknya melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Internalisasi nilai-nilai pengawas pemilu ke semua jajaran pengawas pemilu;
2. Pemetaan terhadap potensi-potensi pelanggaran dalam pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sehingga dapat dilakukan upaya pencegahan;
3. Penyusunan rencana dan teknis pengawasan secara komprehensif;
4. Peningkatan kapasitas pengawas pemilu dalam Penangan Pelanggaran dan Tindak Pidana Pemilihan, serta Penyelesaian Sengketa Pemilihan;
5. Mengintensifkan kerja sama antar lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan pemilihan;
6. Memberdayakan masyarakat luas untuk turut serta mengawasi pemilihan (Pengawasan Partisipatif)

BAGIAN III

Pengawasan Partisipatif Dalam Pilkada

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu merupakan suatu kehendak yang didasari keprihatinan luhur (*ultimate concern*), demi tercapainya Pemilu yang berkualitas. Kontribusi utama pengawasan Pemilu, di samping untuk mendorong terwujudnya pelaksanaan Pemilu yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang signifikan bagi keberlanjutan demokratisasi di Indonesia.

Dengan demikian, pengawasan Pemilu merupakan proses sadar, sengaja dan terencana dari hakekat filosofi demokratisasi. Suatu Pemilu yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri, akan menjadikan Pemilu menjadi proses pembentukan kekuasaan yang sarat dipenuhi segala kecurangan. Dalam situasi yang demikian itu, Pemilu telah kehilangan legitimasinya dan pemerintahan yang dihasilkan sesungguhnya juga tidak memiliki legitimasi.

Berangkat dari pemahaman inilah yang menjadikan pengawasan itu merupakan suatu kebutuhan dasar (*basic an objective needs*) dari tiap-tiap Pemilu dan Pilkada. Pengawasan, merupakan keharusan, bahkan

merupakan elemen yang melekat pada tiap-tiap Pemilu.¹

Pengawasan partisipatif adalah aktivitas memastikan proses tahapan-tahapan Pemilu dengan cara mengumpulkan data, informasi serta menginventarisasi temuan kasus terkait pelaksanaan Pemilu yang dilakukan oleh kelompok masyarakat atau organisasi yang independen dan non-partisan. Aktifitas ini bertujuan untuk terselenggaranya proses pemilihan yang jujur, adil, bersih dan transparan serta hasilnya bisa diterima oleh semua pihak baik peserta Pemilu maupun masyarakat secara luas.

Penyelenggaraan Pemilu selain sebagai wahana pergantian kekuasaan juga merupakan saluran partisipasi masyarakat yang memadai bagi terhimpunnya pilihan dan aspirasi. Karena itu, Pemilu adalah sarana yang tepat untuk menguji kebenaran klaim-klaim politik yang dibuat oleh banyak pihak tentang kedekatan mereka dengan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan yang sesungguhnya.

Dengan demikian keberadaan pengawasan partisipatif yang bertujuan mewujudkan Pemilu yang berkualitas adalah penting. Kelompok masyarakat sipil inilah yang selalu bersuara kritis dalam mengawasi lembaga penyelenggara Pemilu. Karena itu, ia harus bersikap independen dalam menjalankan seluruh tugasnya, termasuk kesanggupan memantau peserta Pemilu agar mengikuti aturan main yang berlaku. Pengawasan partisipatif juga akan terus mendorong masyarakat untuk mendapatkan jaminan haknya sebagai pemilih yang bebas serta mendapatkan informasi sesuai dengan pilihan hati nuraninya.

Pelibatan ataupun keterlibatan masyarakat dalam pengawasan bertujuan untuk mewujudkan Pemilu yang dapat berlangsung secara demokratis, sehingga hasilnya dapat diterima dan dihormati oleh semua pihak, baik yang menang maupun yang kalah, terlebih oleh mayoritas warga negara yang memiliki hak pilih. Upaya seperti ini tentu saja bertujuan memberikan landasan keabsahan (legitimasi) yang kuat bagi semua pihak yang terlibat dalam proses Pemilu untuk menjalankan mandat rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Penilaian terhadap jalannya proses Pemilu

¹ Junaidi Indrawadi, Dosen FISIP Universitas Negeri Padang, Makalah untuk FGD JPPR Kota Padang, dipresentasikan tanggal, 9 September 2009.

dan kepercayaan organisasi pemantauan yang melaporkan secara jujur kepada publik dapat meningkatkan kepercayaan dan legitimasi masyarakat terhadap hasil Pemilu.²

Dengan membangun kepercayaan masyarakat terhadap hasil Pemilu sejatinya kita telah berupaya membangun sistem demokrasi yang kuat di setiap daerah Pilkada. Maka dengan adanya pengawasan partisipatif terhadap seluruh tahapan Pemilu, secara otomatis kepercayaan terhadap hasil Pemilu akan meningkat. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap proses dan hasil Pemilu tentu berdampak pada tingkat legitimasi serta sistem demokrasi yang dipilih sebagai mekanisme pergantian/pengisian jabatan di pemerintahan.

Pengawasan partisipatif juga termasuk usaha untuk menghindari terjadinya proses Pemilu dari kecurangan, manipulasi, permainan serta rekayasa yang dapat menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan rakyat banyak. Pengawasan pemilu merupakan alat penting untuk menyelesaikan konflik secara damai di antara masing-masing kelompok yang berkompetisi untuk mendapatkan kepercayaan rakyat. Jika terjadi perselisihan selama pemilihan berlangsung maka pemantau sebagai pihak ketiga dapat membantu pihak-pihak yang berkonflik untuk duduk bersama-sama mencari penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak.

Usaha untuk menghormati serta meningkatkan kepercayaan terhadap hak-hak asasi manusia khususnya hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Misalnya penghormatan terhadap hak untuk menyatakan kebebasan dalam menyatakan pendapat dan memilih sesuai kehendak hati nurani. Penghormatan terhadap hak-hak pemilih juga menyangkut kegiatan pemantauan yaitu hak untuk terdaftar sebagai pemilih, hak untuk menentukan pilihan secara mandiri, hak atas kerahasiaan pilihan, hak untuk bebas dari intimidasi, hak untuk memperoleh informasi mengenai tahapan-tahapan Pemilu secara benar, hak untuk memantau dan hak untuk melaporkan adanya pelanggaran Pemilu.

² Menurut Prof. Dr. Ramlan Surbakti (2010: 117), bahwa legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral pemimpin untuk memerintah, membuat dan melaksanakan keputusan politik. Jadi, kalau suatu jabatan politik yang diperoleh dengan menafikan suara rakyat maka otomatis tidak ada hak moral bagi pemimpin tersebut.

Pemilihan Umum secara langsung oleh rakyat merupakan manifestasi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara, diikuti peserta dan dikontrol pengawas yang memiliki integritas, profesionalitas dan akuntabelitas.

Disain pengawasan partisipatif dalam Pemilu yang mandiri masih jauh dari gambaran ideal. Geliat partisipasi masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses pengawasan pemilu baru meningkat pada pemilu tahun 1999. Namun, data organisasi pemantau menunjukkan bahwa terdapat penurunan tingkat partisipasi dan keterlibatan publik dalam aktivitas pemantauan dari Pemilu ke Pemilu.

Penurunan tingkat partisipasi masyarakat dalam pemantauan ini menurun seiring dengan rendahnya angka partisipasi dalam Pemilu. Jumlah lembaga pemantau juga terus menurun, dalam Pemilu Legislatif tahun 2014, hanya ada 19 lembaga pemantau dalam negeri, 1 pemantau diplomatik dari luar negeri. Sementara dalam Pilpres 2014 hanya terdapat 15 lembaga pemantau di Indonesia yang terdaftar dan visitor dari luar negeri. Hal ini jauh berbeda jika dibandingkan dengan jumlah lembaga pemantau pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 dimana terdaftar 38 lembaga pemantau dengan rincian; 14 lembaga pemantau dari Indonesia, 7 lembaga pemantau luar negeri dan 7 lagi pemantau diplomatik atau kedutaan. Jumlah relawan pemantau juga mengalami penurunan; data Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) juga menunjukkan terjadi penurunan yaitu 220.000 pemantau (Pemilu 1999), 140.000 pemantau (Pemilu 2004). 80.000 pemantau (Pilkada 2005 – 2008), 13.500 pemantau (Pemilu 2009), 3.450 pemantau (Pilkada 2010-2013), 1.550 pemantau (Pemilu 2014).

Penurunan keterlibatan masyarakat dalam pemantauan ini di antaranya disebabkan oleh *Pertama*; masyarakat pemilih terpolarisasi menjadi tim sukses partai politik dan pasangan calon, menjadi relawan lembaga survey yang melakukan jajak pendapat dan hitung cepat. *Kedua*; Partisipasi yang dibangun oleh penyelenggara Pemilu sebatas pada informasi pemilih tidak sampai ke pendidikan pemilih sebagai dasar untuk melakukan pemantauan. *Ketiga*; Penurunan dukungan dari lembaga

donor dan mitra dalam negeri dalam pemantauan. *Keempat*; tidak adanya dukungan pendanaan khusus dalam pemantauan Pemilu. *Kelima*; Adanya lembaga terselubung yang dibuat oleh tim sukses atas nama pemantauan. Fakta-fakta tersebut menjadikan landasan pemangku kepentingan untuk mempertahankan institusi pengawas Pemilu dalam struktur kelembagaan kepemiluan.

Paska Pemilu 2014, perkembangan terkait pengawasan dan lembaga pengawas menjadi salah satu fokus dalam perbaikan disain kelembagaan penyelenggara Pemilu dimasa mendatang. Beberapa disain yang berkembang adalah, Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga pemeriksa dana kampanye dan Bawaslu bertransformasi menjadi badan pemeriksa dana kampanye dan penegakan hukum. Sebelum mempertimbangkan transformasi kelembagaan Bawaslu secara keseluruhan untuk menjadi badan yang mampu untuk melaksanakan investigasi dan penuntutan ataupun mengarahkan untuk bertransformasi menjadi lembaga lain, terdapat beberapa pertimbangan yang sepatutnya dilakukan oleh pembuat kebijakan dan juga *electoral stakeholder*. Salah satunya adalah disain pengawasan partisipatif masyarakat dalam Pemilu.

Partisipasi masyarakat dalam pemilu merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan politik, dalam hal ini bertujuan untuk mengawal proses pelaksanaan pemilu agar terpilih pemimpin yang memang benar diinginkan rakyat dan melalui proses yang jujur dan adil.

Berdasarkan manfaatnya, partisipasi masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga (Surbakti dan Supriyanto, 2013). Pengelompokan partisipasi berdasarkan manfaat itu dapat disederhanakan dalam tabel berikut³.

³ Policy Brief, Isu-Isu Krusial Pemilihan Umum, Sekretariat Kodifikasi UU Pemilu, Perludem Dkk, 2016.

Meningkatkan minat dan informasi kepemiluan	Legitimasi keterpilihan	Integritas hasil pemilu
Sosialisasi pemilu	Memilih calon dan pasangan calon	Pemantauan dan pengawasan
Pendidikan pemilih	Musyawarah membahas rencana visi, misi, dan program partai dalam pemilu	Pelaksanaan penghitungan cepat atas hasil pemungutan suara di TPS
Pemberitaan dan penyiaran media massa	Dukungan aktif kepada peserta pemilu/calon	
Survei dan penyebaran hasil survei	Mengajak dan mengorganisasi dukungan atau keberatan terhadap alternatif rencana kebijakan publik	

Penyelenggaraan Pemilu selain sebagai wahana pergantian pemimpin, juga merupakan saluran partisipasi masyarakat yang memadai bagi dihimpunnya pilihan publik yang luas terhadap calon pemimpin. Pilkada juga menjadi sarana untuk menguji kebenaran klaim-klaim partai politik dan pihak tertentu tentang kedekatan mereka dengan masyarakat. Dengan demikian aktivitas pemantauan untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas, jujur, adil, bersih, dan transparan serta hasilnya bisa diterima oleh semua pihak; baik peserta Pemilu maupun masyarakat luas, menjadi sangat penting.

Pemantauan Pemilu oleh masyarakat sipil di Indonesia masih menjadi tradisi penting dalam penciptaan iklim Pemilu yang jujur dan demokratis. Meskipun terjadi perbaikan fungsi kontrol di bidang penyelenggaraan Pemilu oleh KPU, pengawasan Pemilu oleh Bawaslu, dan pengawasan eteknologi informasi dan media sosial profesionalisme penyelenggara Pemilu oleh DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Namun masyarakat sipil menjadi salah satu pilar penting dalam pengawalan proses dan hasil Pemilu.

Merujuk pada Bangkok Deklarasi untuk Pemilu yang bebas, kualitas Pemilu diukur dari lima aspek; *Pertama*, adil dalam aturan main dan memberi kesempatan sama kepada semua pihak yang terlibat; *Kedua*,

adanya partisipasi pemilih yang tinggi disertai kesadaran dan kejujuran dalam menentukan pilihannya dengan rasa tanggung jawab dan tanpa paksaan; *Ketiga*, peserta Pemilu melakukan penjaringan bakal calon secara demokratis dan tidak menggunakan politik uang dalam semua tahapan Pemilu; *Keempat*, terpilihnya legislatif dan eksekutif yang memiliki legitimasi kuat dan berkualitas; *Kelima*, Penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, DKPP), pemerintah dan jajaran birokrasi bersikap independen.

Dari kelima ukuran tersebut, salah satu kunci penting pelaksanaan Pemilu jurdil adalah tingginya keterlibatan masyarakat untuk aktif, kritis, dan rasional dalam menyuarakan kepentingan politiknya. Karena tingkat keterlibatan atau partisipasi masyarakat akan sangat berhubungan dengan tingkat kepercayaan publik (*public trust*), legitimasi (*legitimacy*), tanggung gugat (*accountability*), kualitas layanan publik (*public service quality*), dan mencegah gerakan pembangkangan publik (*public disobedience*).

Perbedaan mendasar antara aktivitas pengamatan Pemilu, lembaga pemantau Pemilu, dan pengawas Pemilu merujuk pada peran dan mandat yang berbeda. Pengamat memiliki mandat terkecil, pemantau memiliki kekuatan yang lebih luas, sementara pengawas adalah mereka yang mempunyai mandat formal yang lebih luas dalam konteks penegakan UU atau hukum dalam kepemiluan. Mandat pemantau pemilihan adalah untuk mengumpulkan informasi dan membuat penilaian tanpa ikut campur tangan dalam proses. Demikian juga untuk mengamati proses Pemilu dan untuk ikut campur tangan jika ada hukum yang dilanggar. Mandat pengawas Pemilu adalah untuk memvalidasi proses Pemilu (apakah ada aturan yang dilanggar, dll). Organisasi yang berbeda menggunakan definisi yang berbeda untuk istilah ini dan dalam beberapa kasus pengamatan dan pemantauan, istilah yang digunakan kaang bergantian tanpa perbedaan eksplisit diantara keduanya⁴.

Model partisipasi masyarakat dalam setiap pemilu beragam cara. Di Pemilu 1999 pasca kejatuhan orde baru, pendidikan pemilih massif dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat sebagaimana juga pemantauan Pemilu sangat massif saat itu. Hal ini tidak bisa juga dilepaskan dari situasi saat itu yang memang menjadi perhatian publik karena pemilu pertama

⁴ *The Electoral Knowledge Network* dalam <http://aceproject.org>

dilakukan pasca rezim otoriter jatuh. Masifnya gerakan masyarakat sipil dalam mengawal Pemilu memang selalu ada dari Pemilu 1999, 2004, 2009, dan sejumlah Pilkada, tetapi dengan frekuensi yang selalu turun.

Hubungan antara pengawas dan pemantau memang selalu terjadi karena aktivitas yang dilakukan mempunyai semangat yang sama, yaitu mengawasi proses Pemilu. Pemantau dan pengawas sama-sama mengemban misi terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Perbedaannya, pemantau pemilu bekerja sebatas memantau penyelenggaraan, sedangkan pengawas pemilu mempunyai tugas dan wewenang lebih luas untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Jadi, kerja pemantauan merupakan bentuk partisipasi masyarakat yang harus dilaporkan dan diteruskan ke pengawas pemilu agar bisa ditindaklanjuti⁵.

Pengawasan partisipatif merupakan bagian dari partisipasi rakyat dalam pemilu. Ide pengawasan partisipatif muncul karena adanya kesadaran akan perlunya selalu membuka ruang bagi partisipasi rakyat dalam setiap proses politik di republik ini. Landasan berpikirnya adalah semakin suatu peristiwa politik diwarnai partisipasi publik yang tinggi dan terjadi di berbagai tahapan, semakin proses politik tersebut mendekati demokrasi yang ideal. Dengan demikian, harapan akan terciptanya pemilu berkualitas, yakni pemilu yang jujur dan adil, dapat terwujud. Inilah sebuah ijtihad dalam rangka membangun kualitas demokrasi yang lebih baik guna memastikan terciptanya demokrasi yang terkonsolidasi.

Namun demikian, partisipasi politik dari masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu tidak mungkin bias muncul secara massif dengan sendirinya. Terdapat beberapa hal yang menjadi kendala yang ada di masyarakat seperti kendala terbatasnya akses informasi, batasan-batasan peraturan, dan wilayah yang menyulitkan. Karena itu perlu ada penguatan masyarakat. Dengan kata lain, diperlukan program nyata yang merupakan implementasi dari gagasan pengawasan partisipatif ini. Dengan program nyata ini, misalnya berupa suatu gerakan, berbagai kendala yang menghambat keinginan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dapat diminimalisir atau bahkan dihilangkan. Sebagai langkah awal, perlu ada dorongan atau inisiasi dari institusi yang memiliki berbagai sumber daya

⁵ Topo Santoso dan Didi Suprianto dalam *Mengawasi Pemilu Mengawasi Demokrasi* (2004)

yang memadai dan memungkinkan ide dapat mengejawantah menjadi suatu program aksi. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berhasil melakukan peran penting ini⁶.

Bawaslu mengimplementasikan gagasan pengawasan partisipatif dengan cara menginisiasi sebuah Gerakan Pengawasan Partisipatif. Gerakan ini merupakan motor yang mengubah kesadaran moral menjadi suatu tindakan nyata. Kekuatan moral untuk turut melakukan pengawasan yang sebelumnya terpendam di hati sanubari masyarakat dapat dimunculkan ke permukaan dan dioptimalkan ke dalam sebuah aksi nyata berupa gerakan social berupa partisipasi publik dalam pengawasan pemilu. Dengan adanya Gerakan Pengawasan Partisipatif, partisipasi masyarakat tidak sekedar dalam melakukan pemilihan di TPS, melainkan juga melakukan pengawasan.

Lebih jauh, Gerakan Pengawasan Partisipatif mengembalikan spirit pemilu kepada rakyat. Semangat terciptanya pemilu yang jujur dan adil hendaknya tidak hanya menjadi semangat penyelenggara pemilu, melainkan dapat menjadi semangat rakyat, karena sesungguhnya semangat tersebut awalnya berasal dari rakyat. Rotasi kepemimpinan republik bukan hanya urusan negara, melainkan juga kepentingan rakyat. Urusan pemilu yang sempat hanya menjadi domain negara, terutama di era Orde Baru, diupayakan untuk digeser kembali menjadi urusan warganegara. Seperti dikatakan Ketua Bawaslu Muhammad (kompas.com, 14/3/2014) bahwa gerakan ini merupakan gerakan moral untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilu 2014. Bawaslu ingin mengembalikan pemilu kepada rakyat.

Berdasarkan hal itu, Gerakan Pengawasan Partisipatif dapat dikatakan sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan yang hakekatnya berasal dari rakyat, dipertegas dengan partisipasi sehingga dapat dikatakan bahwa kedaulatan juga oleh rakyat. Dengan adanya gerakan pengawasan partisipatif ini berbagai upaya menggagalkan pilihan rakyat dapat dicegah oleh rakyat sendiri.

⁶ Bawaslu, Pengawasan Partisipatif Dana Kampanye Pilkada, (2015)

BAGIAN IV

Penegakan Hukum Pemilihan

Penegakan Hukum yang efektif dan konsisten tidak akan terjadi jika Hukum tersebut tidak memiliki fungsi dan tujuannya, karena dalam kondisi tersebut Hukum hanya berfungsi sebagai alat dan belum menjadi roh dalam kehidupan masyarakat.

Fungsi Hukum

Hukum sebagai instrumen memiliki fungsi untuk menyelesaikan masalah dan membuat keteraturan. Penyelesaian masalah yang ada merupakan bagian dari solusi atau jalan keluar atas masalah yang terjadi masa lalu dan diperkirakan dapat terjadi dikemudian hari, sehingga antisipasi atas kemungkinan terjadinya masalah dapat dilakukan. Selain berfungsi sebagai solusi, Hukum juga memiliki fungsi untuk menciptakan keteraturan. Keteraturan ini penting karena Hukum tidak hanya mengatur

keperluannya sendiri dan para pembentuknya akan tetapi juga mengatur manusia agar tercapai tujuan kebahagiaan manusia.¹

Namun dalam realita yang terjadi di masyarakat Hukum dapat mengalami pergeseran makna, tidak jarang hukum dipergunakan untuk melindungi kepentingan tertentu dan melegalkan tindakan – tindakan yang mencederai keadilan. Hukum dan keadilan merupakan dua hal yang tidak dapat pisahkan karena Hukum ditujukan untuk mewujudkan keadilan dan keadilan tanpa hukum dapat bermakna negatif.

Fungsi Hukum Menurut Theo Huijbers, ialah : memelihara kepentingan umum di dalam masyarakat, menjaga hak hak manusia, mengupayakan keadilan dalam hidup bersama dan sarana rekayasa soial (*social engineering*).

Sedangkan *Sajipto Rahardjo*, tujuan hukum tidak hanya digunakan untuk memperkokoh pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat di dalam masyarakat, tetapi juga untuk member arah pada tujuan yang dikehendaki, menghilangkan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai dalam menciptakan pola-pola kelakuan baru. Atau dengan kata lain, hukum merupakan sumber keteraturan dan kebiasaan baru.

Kesimpulannya dari dua fungsi fungsi hukum diatas adalah : menertibkan dan mengatur pergaluan dan interaksi masyarakat serta menyelesaikan masalah-masalah yang ditimbulkan.

Tujuan Hukum

Tujuan Hukum walaupun berdasarkan teori yang artinya hanya berarti sempit dan berhenti hanya pada tujuan Hukum saja akan tetapi sebaiknya dapat berkembang meluas agar berkontribusi mewujudkan kebahagiaan manusia.

Mantan Menteri Kehakiman periode tahun 1959 – 1962, Suhardjo, tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia, baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya guna membentuk

¹ Satjipto Rahardjo, 2007 Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia Hukum), Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm, ix

keadaan di masyarakat agar berlangsung dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan secara pasif mengupayakan pencegahan terhadap upaya yang berlangsung secara sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil..

Mantan Menteri Luar Negeri di masa orde baru, Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa tujuan hukum antara lain ialah : guna meluruskan kehidupan manusia dan menegakkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat pada suatu negara yang merdeka dan berdaulat.

Tujuan Hukum pada intinya ialah : menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu, hukum berperan membagi hak dan kewajiban antar individu di dalam masyarakat, membangun wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum, serta memelihara kepastian hukum.

Beberapa ahli menyampaikan pandangan dan pendapatnya menyangkut Teori Tujuan Hukum :

1. *Prof. Subekti SH*, tujuan Hukum ialah mengabdikan pada tujuan negara yang pada pokoknya dimana tujuan negara sendiri adalah mewujudkan kemakmuran dan memberikan kebahagiaan pada rakyat di negaranya. Tujuan Hukum tidak hanya untuk memperoleh keadilan tetapi harus menciptakan keseimbangan antara tuntutan akan kepastian hukum dan keadilan hukum. Hal tersebut dikemukakan beliau dalam bukunya yang berjudul : Dasar – dasar hukum dan pengadilan.
2. *Teori tujuan hukum yang disampaikan oleh Geny dalam Science et technique en droit prive positif*, semata – mata untuk mewujudkan keadilan karena ketika kita mencapai keadilan tersebut terdapat unsur yang juga dikatannya yaitu kepentingan daya guna dan kemanfaatan .

Oleh karena itu jika kita berpegang dan melaksanakan fungsi hukum secara konsisten tentu diharapkan tujuan hukum yang juga antara lain diciptakan diatas tidak hanya bermanfaat bagi masyarakat dan hukum itu sendiri akan tetapi juga bagi masyarakat utananya mencapai

tujuan bermasyarakat yaitu kesejahteraan yang berdasarkan pada *silasila kelima Pancasila yaitu : Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia*.

Keteraturan dan kesejahteraan tersebut juga merupakan esensi dari demokrasi dimana demokrasi bukanlah merupakan tujuan akan tetapi merupakan sarana dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Prof. Mr. Muhammad Yamin mengemukakan bahwa demokrasi merupakan suatu dasar dalam pembentukan pemerintahan dan yang ada didalamnya (masyarakat) dalam kekuasaan mengatur dan memerintah dikendalikan secara sah oleh seluruh anggota masyarakat.

Affan Ghafar juga memaknai demokrasi kedalam dua hal : yaitu : normatif dan empirik. Demokrasi normatif merupakan demokrasi yang secara umum diwujudkan oleh suatu negara. Sedangkan demokrasi empirik merupakan suatu demokrasi yang perwujudannya hanya pada dunia politik.

Namun demokrasi yang juga merupakan sarana menegakkan kedaulatan rakyat seringkali terjebak pada proseduralnya semata, pemilihan, jajak pendapat dan mekanisme sejenis yang intinya mengejawantahkan konsultasi masyarakat secara langsung. Tujuan pemilihan untuk memilih pemimpin yang mendapat legitimasi masyarakat seringkali “dibajak” oleh para elit yang hanya mengejar kekuasaan semata dan mengabaikan kepentingan masyarakat.

Ambisi untuk mengejar kekuasaan tidak jarang membuat para peserta dan bahkan penyelenggara pemilihan terjebak pada transaksi kepentingan sesaat sehingga melupakan esensi dasar yang menjadi fungsi pemilihan yaitu : kesejahteraan rakyat yang berkeadilan melalui kekuasaan yang dikompetisikan dalam pemilihan.

Kompetisi pemilihan yang berlangsung tidak sehat antara lain disebabkan oleh tidak memadainya hukum yang menciptakan keteraturan dan penegakannya atau penerapannya. International Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) menyampaikan bahwa kerangka hukum yang tepat dapat mencegah terjadinya sengketa pemilu.

Internasional IDEA membagi dua kelompok untuk tindakan – tindakan penegakan hukum untuk mencegah sengketa pemilu :

1. Mendesain dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang – undangan yang tepat guna menciptakan pemerintahan yang demokratis dan representatif, serta mendesain dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang – undangan yang tepat untuk hak asasi manusia dan proses pemilu;
2. Melibatkan partai politik besar dan kelompoknya penting dalam masyarakat untuk mendesain atau membenahi kerangka hukum pemilu;
3. Mengembangkan budaya politik dan pendidikan kewargaan (misalnya prinsip dan nilai demokrasi, penghormatan terhadap supremasi hukum dan asasi manusia);
4. Membangun sistem partai politik yang majemuk serta membangun demokrasi internal dalam partai politik;
5. Meningkatkan inklusivitas gender dan kelompok minoritas dalam pemerintahan dan politik;
6. Menyiapkan kondisi yang adil/setara untuk pelaksanaan pemilu (khususnya akses terhadap media media, informasi dan pembiayaan);
7. Meningkatkan peran masyarakat sipil, termasuk kapasitasnya untuk memantau semua tahapan dalam proses pemilu;
8. Mendorong media, masyarakat sipil, pemantau pemilu dan partai politik untuk mengadopsi Undang – Undang dan peraturan pelaksanaannya serta pedoman tata laku pemilu;
9. Membentuk badan penyelenggara pemilu yang profesional, inklusif dan jika memungkinkan : permanen, independen dan otonom.
10. Diadopsinya prosedur pemilu yang tepat oleh penyelenggara pemilu yang membuka akses untuk publik dan diikuti secara konsisten;

Sedangkan dari sumber – sumber di dalam sistem keadilan pemilu :

1. Mendesain dan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang – undangan yang tepatguna menciptakan sistem keadilan pemilu yang efektif dan mudah diakses.
2. Menunjuk anggota lembaga penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian

sengketa pemilu di tingkat tertinggi melalui konsensus oleh berbagai kekuatan politik yang aktif di masyarakat (antara lain : legislatif dan eksekutif);

3. Membangun lembaga penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu yang berkomitmen terhadap prinsip dan nilai demokrasi (khususnya independensi dan imparsialitas);
4. Meningkatkan kapasitas lembaga penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu untuk membuat keputusan secara transparan, menjelaskan keputusan tersebut dan mendiseminasikannya;
5. Memfasilitasi pelatihan kepemiluan yang tepat untuk pegawai lembaga penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu;
6. Memastikan agar pegawai lembaga penyelenggaraan pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu menaati pedoman tata laku pemilu;
7. Meningkatkan inklusivitas gender dan kelompok minoritas di dalam lembaga penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu.
8. Mengambil langkah – langkah pengamanan pada tahap penerimaan, penghitungan dan penjumlahan suara.

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU (selanjutnya disebut UU Pemilihan) walaupun berdasarkan Putusan MK Nomor 072-073 PUU-I/2004 menerangkan bahwa penentuan sistem pemilihan kepala daerah merupakan open legal policy pembentuk UU. Putusan MK yang lain : Nomor 97/PUU-XI/2013 bahwa Pilkada dinyatakan sebagai rezim pemerintah daerah tidak masuk dalam rezim pemilu dalam pasal 22e UUD 1945.

Undang-Undang Pemilihan memberi kewenangan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota untuk menerima laporan dan menangani pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilihan. Salah satu kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu yakni untuk membentuk peraturan Bawaslu terkait penanganan laporan pelanggaran pemilihan

sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 135 ayat (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan laporan pelanggaran pemilihan diatur dengan Peraturan Bawaslu”.

Bawaslu menindaklanjuti amanat undang-undang pemilihan sebagaimana diatas dengan membentuk peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum.

Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015, tata cara penanganan pelanggaran pemilihan turut diatur, namun untuk mengefektifkan penanganan pelanggaran pemilihan, mempermudah semua orang untuk mengetahui tentang tata cara penanganan pelanggaran pemilihan, dan melaksanakan amanat Pasal 135 ayat (3) Undang-Undang Pemilihan, maka dipandang perlu untuk mengatur penanganan pelanggaran dalam peraturan tersendiri.

Dalam UU Pemilihan ini Bawaslu juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa, Pasal 135 ayat (1) huruf c”sengketa pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu”.

Jika prinsip – prinsip kerangka hukum yang tepat yang disampaikan Internasional IDEA dapat dilaksanakan tentu akan sangat berkontribusi terhadap penegakan hukum pemilihan. Dalam kerangka membangun kerangka hukum yang tepat Bawaslu priode 2017 – 2022 telah memualinya dengan berkonsultasi kepada publik dan beberapa stakeholder penting kepemiluan hal – hal apa saja yang harus dan sebaiknya dilaksanakan oleh Bawaslu yang sebagaimana tercantum dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dapat dikatagorikan sebagai Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Badan Perselisihan Sengketa Pemilu.

Informasi soal kerangka hukum banyak dimunculkan oleh masyarakat sebagai hasil dari Bawaslu Mendengar untuk kemudin dipergunakan oleh Bawaslu dalam penyusunan perencanaan termasuk perencanaan legislasi.

Divisi Hukum Bawaslu RI juga mengagendakan audit regulasi sebagai bahan awal untuk melakukan evaluasi atas implementasi pelaksanaan Perbawaslu dan peraturan lain yang dikeluarkan Bawaslu dalam kaitannya dengan dukungan pelaksanaan kewenangan.

Audit regulasi ini diharapkan dapat menggali masukan berdasarkan pengalaman jajaran bawaslu di bawah dalam rangka penegakan hukum. Hasil masukan tersebut akan dijadikan bahan untuk menyusun perencanaan regulasi sehingga regulasi dapat hadir untuk melakukan antisipasi dan bukan hadir terlambat justru ketika pelanggaran hukum itu sudah terjadi.

Prinsip penegakan hukum yang mengedepankan antisipasi dan perencanaan hukum yang lebih baik dengan membuka akses terhadap publik untuk mendapatkan informasi dan berpartisipasi tentu diharapkan akan dapat meningkatkan tingkat kepatuhan seluruh stakeholder kepemiluan : peserta, penyelenggara, pemilih dan masyarakat pada umumnya untuk mematuhi perangkat hukum yang mengatur pemilihan dan secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hasil pemilihan yang berkualitas dan berkeadilan.

BAGIAN V

Penanganan Pelanggaran Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

A. Pendahuluan

Perkembangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang telah meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara serta kedaulatan berada di tangan rakyat, kemudian diaplikasikan salah satunya melalui sistem Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat di daerah, guna menunjang pelaksanaan pemerintahan berjalan lebih demokratis. Proses penyelenggaraan pemilihan ini diharapkan mampu menjaring calon-calon pemimpin yang berkualitas dan sesuai dengan keinginan rakyat, serta pemimpin yang mengedepankan kepentingan rakyat yang menjadi salah satu tujuan demokrasi.

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung (selanjutnya ditulis pemilihan) pertama kali dilaksanakan pada bulan Juni tahun 2005, hingga sekarang penyelenggaraanya bersifat serentak dalam rangka mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan

penyelenggara negara. Kebijakan ini telah disepakati dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya ditulis UU Pemilihan).

Suksesi kepemimpinan di daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang dilakukan dengan cara pemilihan langsung akan melibatkan semua orang dalam daerah tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, adanya kompetisi dalam suksesi pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota memberikan peluang timbulnya berbagai pelanggaran terhadap aturan pelaksanaannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Pemilihan.

Undang-Undang Pemilihan memberi kewenangan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota untuk menerima laporan dan menangani pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilihan. Selain itu, salah satu kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu yakni untuk membentuk peraturan Bawaslu terkait penanganan laporan pelanggaran pemilihan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 135 ayat (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan laporan pelanggaran pemilihan diatur dengan Peraturan Bawaslu”.

Sejak diberlakukannya UU Pemilihan, Bawaslu menindaklanjuti amanat undang-undang pemilihan sebagaimana diatas dengan melakukan perubahan peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemilihan Umum dengan Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum. Disamping itu KPU membentuk Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, salah satu ketentuan didalamnya mengatur mengenai penerimaan laporan dugaan pelanggaran kampanye.

B. Aturan Hukum

Aturan hukum yang menjadi objek analisis makalah ini:

1. UU. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan, Gubernur, Bupati dan walikota.
2. PKPU No. 4 Tahun 2017

C. Isu/Problematika

Beberapa persoalan/permasalahan dalam penanganan pelanggaran pelanggaran pelaksanaan pengawasan proses penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota antara lain:

1. Interpretasi UU secara berbeda terhadap UU Pemilihan yang berdampak timbulnya antinomi (pertentangan) norma hukum,
2. Kekosongan norma dan norma yang kabur (*vage normen*) dalam UU Pemilihan.

D. Analisis

Isu satu:

Contoh 1:

Pasal 81 ayat (2) huruf a PKPU No. 4 Thn 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyatakan: “Laporan dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS”.

Pasal 11 UU. Pemilihan menyatakan: “Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam Pemilihan Gubernur meliputi:

- a. merencanakan program dan anggaran;
- b. merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Gubernur;
- c. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU

- Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- d. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
 - f. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur;
 - g. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir;
 - h. menetapkan Calon Gubernur yang telah memenuhi persyaratan;
 - i. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan;
 - j. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan dan Bawaslu Provinsi;
 - k. menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilihan Gubernur dan mengumumkannya;
 - l. mengumumkan Calon Gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;
 - m. melaporkan hasil Pemilihan Gubernur kepada KPU dan Menteri
 - n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
 - o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan

- penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
 - q. melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
 - r. memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilihan Gubernur sesuai dengan tahapan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - s. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur;
 - t. menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi; dan
 - u. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundangundangan.

Jika mencermati ketentuan Pasal 11 UU. No. 1 Tahun 2015 terkait dengan Tugas, Wewenang, KPU/KIP Provinsi dalam ketentuan ini tidak ada kewenangan KPU /KIP Provinsi untuk menerima laporan dugaan pelanggaran kampanye, sehingga Pasal 81 ayat (2) huruf a PKPU No. 4 Thn 2017 tidak bersumber dari UU Pemilihan. Kondisi seperti ini tidak sesuai dengan Prinsip Eksklusi (*exclusion principle*) yang menegaskan bahwa 'setiap sistim hukum suatu negara harus bersumber dari kekuasaan legislatif. (J.W, Harris: p. 125)

Sementara menurut Pasal 28, 30, dan Pasal 33 UU. No. 1 Tahun 2015 Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan diberi kewenangan untuk menerima laporan dugaan pelanggaran setiap tahapan pemilihan.

Dalam hal ini telah terjadi interpretasi berbeda oleh KPU sebagaimana durumuskan dalam Pasal 81 ayat (2) huruf a PKPU No. 4 Thn 2017. Adanya perbedaan interpretasi seperti ini dapat mengakibatkan antinomi hukum dalam melakukan penanganan pelanggaran kampanye dan pada akhirnya berdampak pada tidak adanya kepastian hukum bagi penyelenggara

pemilihan, masyarakat, pemantau pemilihan dan peserta pemilihan dalam penanganan pelanggaran. Problematika ini menjadi kegagalan dalam pengaturan sebagaimana dikemukakan oleh Fuller *The enactment of contradictory rules* (Pembentukan aturan yang kontradiksi satu sama lain). (L.L. Fuller: p. 39)

Contoh 2:

Pasal 11 ayat (2) PKPU No. 4 Thn 2017: “Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye mendaftarkan **Pihak Lain dan/atau Relawan** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Dengan didaftarkannya pihak lain sebagaimana ketentuan Pasal 11 ayat (2) PKPU No. 4/2017 menimbulkan problematika hukum karena seseorang atau beberapa orang yang tidak termasuk pihak lain yang didaftarkan di KPU Prov/ Kab/Kota tidak dapat dijerat secara hukum untuk diduga melakukan tindak pidana pemilihan. Secara faktual pelaku yang memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih ialah orang atau pihak yang tidak terdaftar di KPU Prov/ Kab/Kota. Jika menggunakan konsep yang disebut pihak lain harus terdaftar, maka besar kecenderungan pasangan calon menggunakan orang/ pihak yg tidak terdaftar tersebut untuk memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk mempengaruhi pemilih, sehingga tidak dapat dilakukan jeratan kepada pasangan calon atau pelaku dugaan pelanggaran dimaksud. Pengaturan seperti ini telah meletakkan syarat yang susah untuk dilakukan penanganan pelanggaran/ *Rules that require conduct beyond the powers of the affected party*. (Pembentukan aturan yang mencantumkan persyaratan yang mustahil dipenuhi). (Fuller: p. 39)

Isu dua:

Contoh Kekosongan Hukum:

Tidak ada ketentuan pembatasan jumlah Tim Kampanye/ Tim Relawan baik dalam UU Pemilihan maupun PKPU, sehingga pasangan calon

tertentu dapat membentuk atau mengangkat Tim Kampaye/ Tim Relawan sejumlah setengah dari total jumlah pemilih. Dengan menggunakan alasan biaya operasional bagi Tim Kampanye/ Tim relawan dimaksud, praktek politik uang sangat susah untuk dijerat secara hukum.

Contoh Norma yg Kabur:

Pasal 135A ayat (1) UU. 10 tahun 2016 menyatakan:“Pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Bagian Penjelasan:

- Yang dimaksud dengan terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama
- Yang dimaksud dengan sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun bahkan sangat rapi.
- Yang dimaksud masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.

Problem mendasar ketentuan TSM ini definisinya tidak masuk sebagai norma hukum karena tertuang dalam bagian penjelasan, sehingga kurang memiliki kekuatan hukum mengikat. Disamping itu kriteria pelanggaran TSM bersifat sumir (tidak lengkap) bahkan mungkin kabur, sehingga dengan sifat sumir dan kaburnya norma TSM dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya atau penjabarannya dalam peraturan teknis.

Dengan kondisi aturan hukum seperti ini dapat dipandang sebagai kegagalan pembentukan hukum dalam mengatur penyelenggaraan pemilihan oleh Lon Fuller mengatakan 8 kriteria kegagalan pembentukan hukum yang dua diantaranya yaitu gagal membentuk aturan yang komprehensif (Lon Luvois Fuller, p. 39).

E. Konklusi

1. Dalam menghadapi pertentangan aturan teknis dengan aturan dasar seperti diilustrasikan dalam isu satu, pengawas pemilu dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka proses penanganan pelanggaran pemilihan harus bertumpu pada UU Pemilihan dan menggunakan asas preverensi (asas mengalahkan/ pengesampingan).
2. Jika dalam penanganan pelanggaran, pengawas pemilu mendapatkan norma yang kabur, diperlukan kemampuan untuk melakukan penafsiran hukum dengan mengacu pada metode yang tepat dan relevan.
3. Bawaslu mendorong lembaga legislatif untuk melakukan perubahan UU Pemilihan dalam menyelesaikan kekosongan hukum misalnya pembatasan jumlah tim kampanye/ tim relawan.

Bahan Bacaan:

- J.W. Harris, Law And Legal Science, Oxford, 1997.
- Lon Luvois Fuller, Morality Of Law, Yale, University Press, 1975.

BAGIAN VI

Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan

A. Pengantar

Sengketa pemilihan merupakan sengketa yang berkenaan dengan pelaksanaan pemilihan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Sengketa proses pemilihan dapat terjadi antara dua pihak atau lebih yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilihan, yaitu: (a) antarpeserta; dan (b) Pihak peserta dengan pihak Penyelenggara pemilihan.

B. Wewenang dan Waktu Penyelesaian Sengketa Pemilihan

1. Pasal 73 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 menyatakan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa.
2. Pasal 30 huruf c Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan

Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota adalah menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana.

3. Pasal 143 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa.
4. Pasal 467 jo Pasal 468 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses pemilu.
5. Terhadap Sengketa Pemilihan Antarpeserta Pemilihan dengan acara cepat dapat diselesaikan oleh Panwaslu Kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan selain Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.
6. Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, tidak termasuk perselisihan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
7. Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lambat 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan

C. Jenis dan Ruang Lingkup Sengketa

Sengketa proses Pemilihan meliputi sengketa yang terjadi: (a) antarpeserta; (b) Peserta dengan penyelenggara pemilihan.

1. Sengketa antarpeserta timbul karena adanya:
 - a. perbedaan penafsiran antara para pihak atau suatu ketidakjelasan tertentu yang berkaitan dengan suatu masalah fakta kegiatan, peristiwa, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota; dan/atau
 - b. penolakan dari peserta pemilihan terhadap tindakan peserta lain atau

yang mewakili (tim kampanye, tim pemenangan, petugas kampanye) karena merasa dirugikan.

2. Sengketa antara Peserta dengan penyelenggara timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

D. Pemohon Sengketa

Pemohon adalah pihak yang mengajukan permohonan penyelesaian sengketa Pemilihan kepada Pengawas Pemilu. Pemohon sengketa pemilihan dapat diajukan oleh:

1. Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati, atau Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota;
2. Bakal Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati, atau Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota dapat menjadi Pemohon dalam dalam hal sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan terhadap keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota terkait penetapan pasangan calon.

E. Termohon Sengketa

Termohon adalah pihak yang dilaporkan oleh Pemohon dalam suatu sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yaitu KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur peserta Pemilihan, dan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati serta Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Peserta Pemilihan.

F. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Melalui Musyawarah

Penyelesaian sengketa pemilihan dilakukan melalui tahapan: (a) menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa; (b) mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Prosedurnya, antara lain:

1. Penerimaan permohonan sengketa

- a. Permohonan penyelesaian sengketa Pemilihan diajukan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari sejak obyek sengketa diketahui atau sejak Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan dan/atau diumumkan atau sejak kajian dugaan pelanggaran dinyatakan sebagai sengketa Pemilihan
- b. Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat menerima permohonan yang diajukan melebihi jangka waktu 3 (tiga) hari sejak obyek sengketa proses pemilihan atau sejak Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan dan/atau diumumkan.
- c. Terhadap sengketa yang terjadi pada tahapan yang singkat dan mendesak untuk diselesaikan dengan acara cepat dapat diajukan kepada Pengawas Pemilu secara lisan atau tertulis atau berdasarkan pertimbangan Pengawas Pemilu terhadap situasi dan peristiwa yang ditemukan.
- d. Penyerahan berkas sebagaimana dimaksud pada huruf a dilakukan secara cepat, lengkap, dan tercatat, dengan memperhatikan batas waktu penyelesaian sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota ;

2. Pemeriksaan Kelengkapan Administrasi Permohonan

- a. setelah menerima laporan (permohonan) penyelesaian sengketa pemilihan Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa keterpenuhan syarat formil permohonan yang meliputi:
 - 1) keterpenuhan syarat sebagai Pemohon
 - 2) batas waktu pengajuan permohonan

- 3) kelengkapan permohonan
- b. Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota memberikan tanda terima berkas Permohonan penyelesaian sengketa pemilihan kepada Pemohon.
 - c. Dalam hal permohonan belum lengkap, maka Pemohon wajib melengkapi kekurangan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima oleh Pemohon. Apabila Pemohon tidak melengkapi permohonan hingga waktu yang ditentukan, maka Permohonan dari Pemohon dinyatakan **tidak dapat diregister.**
 - d. Apabila permohonan dinyatakan lengkap, maka permohonan dicatat dan diberikan nomor permohonan dalam Buku Register Permohonan pada hari yang sama.
3. Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota menentukan jadwal dan memanggil para pihak untuk musyawarah terhadap permohonan penyelesaian sengketa yang telah diregister.
4. Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota mempertemukan pihak yang bersengketa:
- a. Bawaslu Provinsi atau pengawas Pemilihan mengundang pemohon dan termohon untuk melakukan musyawarah;
 - b. Musyawarah dipimpin paling sedikit oleh 2 (dua) orang anggota Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota;
 - c. Pimpinan Musyawarah dapat dibantu oleh 1 (satu) orang dari kalangan profesional atau perguruan tinggi berdasarkan keputusan rapat pleno dan dipandang mampu membantu kelancaran proses musyawarah.
 - d. Dalam hal Termohon setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut secara patut dan sah tidak hadir dalam pertemuan para pihak, maka musyawarah dianggap tidak mencapai mufakat dan Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat keputusan penyelesaian sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tanpa kehadiran Termohon.
 - e. Bawaslu Provinsi atau pengawas Pemilihan mempertemukan pihak

Pemohon dan Termohon untuk melakukan musyawarah.

- f. Bawaslu Provinsi atau pengawas Pemilihan berperan sebagai fasilitator musyawarah.
- g. Musyawarah dilaksanakan melalui tahapan:
 - 1) Penyampaian materi permohonan;
 - 2) Penyampaian keterangan dan/atau tanggapan Termohon dan/atau pihak terkait;
 - 3) Pemeriksaan bukti;
 - 4) Penyampaian kesimpulan pihak Pemohon dan Termohon;
 - 5) Pembuatan kesepakatan; dan
 - 6) Penetapan hasil musyawarah.
- h. Bukti yang diajukan oleh para pihak dapat berupa:
 - 1) Keputusan KPU/KIP Provinsi atau KPU/KIP Kabupaten/Kota;
 - 2) Surat atau dokumen tertulis;
 - 3) Keterangan saksi di bawah sumpah;
 - 4) Keterangan ahli di bawah sumpah;
 - 5) Keterangan lembaga pemberi keterangan yang disampaikan di dalam proses musyawarah;
 - 6) Petunjuk yang diperoleh dari rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan, dan/atau peristiwa yang berkesesuaian dengan bukti lainnya; atau
 - 7) Dokumen elektronik.
- i. Dalam hal dibutuhkan, Bawaslu Provinsi atau pengawas Pemilihan dapat memberikan saran dan masukan kepada Pemohon dan Termohon mengenai permasalahan yang disengketakan.
- j. Apabila terdapat Pasangan Calon yang berpotensi dirugikan atas penyelesaian sengketa Pemilihan, pasangan calon tersebut dapat mengajukan diri sebagai Pihak Terkait paling lambat pada Musyawarah Kedua dengan disertai Keterangan Pihak Terkait kepada Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota.
- k. Bawaslu Provinsi atau pengawas Pemilihan mencatat kesepakatan yang dihasilkan dalam Berita Acara Musyawarah.

G. Kesepakatan Para Pihak Atau Tidak Sepakat

Musyawarah sengketa pemilihan antara Pemohon dan Termohon dapat mencapai mufakat. Tetapi, dapat juga tidak mencapai mufakat dan menyerahkan penyelesaiannya kepada pengawas Pemilihan. Hasil kesepakatan para pihak yang diperoleh melalui musyawarah mufakat tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- a. Dalam hal musyawarah pihak-pihak yang bersengketa mencapai mufakat, pengawas Pemilihan menuangkan hasilnya dalam Berita Acara Kesepakatan (Formulir Model PS-10) dan Keputusan Terjadinya Kesepakatan (Formulir Model PS-12) sebagaimana dimaksud pada Lampiran Peraturan Bawaslu nomor 8 tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- b. Dalam hal musyawarah tidak mencapai mufakat, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota membuat keputusan. Keputusan diambil melalui rapat pleno yang bersifat tertutup.
- c. Hasil rapat pleno Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota dituangkan dalam putusan Sengketa (Formulir Model PS-13) sebagaimana dimaksud pada Lampiran Peraturan Bawaslu nomor 8 tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- d. Dalam hal salah satu pihak mengingkari atau wanprestasi terhadap hasil penyelesaian sengketa Pemilihan, tata cara penyelesaiannya dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penanganan pelanggaran pemilihan.
- e. Bawaslu Provinsi atau pengawas Pemilihan menuangkan hasil penyelesaian sengketa dalam putusan Sengketa Pemilihan. Putusan Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota atas:
 - Penyelesaian sengketa Pemilihan antarpeserta merupakan Putusan bersifat final dan mengikat.
 - Penyelesaian sengketa Pemilihan antara peserta dengan penyelenggara pemilihan merupakan Putusan mengikat.

3. Selesai Dan Gugurnya Permohonan Sengketa Pemilihan

1. Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dinyatakan selesai apabila:
 - a. musyawarah telah mencapai mufakat; dan
 - b. Panwaslu telah membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat.
2. Permohonan penyelesaian sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dinyatakan gugur apabila:
 - a. Pemohon dan/atau Termohon meninggal dunia;
 - b. Pemohon atau kuasanya tidak datang dan hadir dalam pertemuan pertama setelah 2 (dua) kali dilakukan pemanggilan secara patut dan sah oleh Pengawas Pemilu;
 - c. Termohon telah memenuhi tuntutan Pemohon sebelum dilaksanakannya proses penyelesaian sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota ; dan
 - d. Pemohon mencabut permohonannya.

4. Penyelesaian Sengketa Melalui Acara Cepat

Mekanisme penyelesaian sengketa antarpeserta dengan acara cepat dilakukan pengawas pemilu terhadap obyek yang disengketakan (perihal/peristiwa) yang bersifat mendesak, berlangsung pada tahapan pemilihan yang singkat, diselesaikan pada hari itu juga dan di tempat terjadinya sengketa dengan menggunakan administrasi penyelesaian sengketa yang mudah dan sederhana. Langkah-langkah penyelesaian sengketa melalui acara cepat sebagai berikut:

- a) Pemohon mengajukan permohonan Penyelesaian Sengketa Acara Cepat pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota kepada Pengawas Pemilu pada setiap tingkatan;
- b) Dalam hal Penyelesaian Sengketa Acara Cepat pada Pemilihan Gubernur

- dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota diselesaikan di tempat kejadian terjadinya sengketa, maka permohonan diajukan dengan menggunakan Formulir Permohonan Acara Cepat kepada Pengawas Pemilu;
- c) Dalam hal Pengawas Pemilu yang menerima permohonan adalah Panwaslu Kecamatan/PPL, Panwaslu Kecamatan/PPL yang bersangkutan menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota tentang adanya Penyelesaian Sengketa Acara Cepat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
 - d) Panwaslu Kecamatan/PPL berkoordinasi dengan pihak keamanan sebelum Penyelesaian Sengketa Acara Cepat dimulai;
 - e) Dalam hal Termohon tidak berada di tempat kejadian, Pengawas Pemilu memanggil Termohon pada hari yang sama dengan diajukannya permohonan;
 - f) Pengawas Pemilu dalam Penyelesaian Sengketa Acara Cepat Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dapat melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, dan orang perorang yang dianggap dapat membantu menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilihan;
 - g) Orang perorang sebagaimana dimaksud pada angka 6 diatas, harus bersikap adil, netral dan tidak memihak Pemohon /Termohon;
 - h) Pengawas Pemilu mempertemukan para pihak (Pemohon dan Termohon) di tempat kejadian pada hari yang sama dengan diajukannya permohonan;
 - i) Pengawas Pemilu memberikan kesempatan yang sama kepada Pemohon dan Termohon untuk menyampaikan permasalahan yang disengketakan;
 - j) Pengawas Pemilu memberikan kesempatan kepada Pemohon dan Termohon, bermusyawarah untuk mufakat;
 - k) Pengawas Pemilu mengisi dan menuangkan hasil musyawarah ke dalam formulir pemeriksaan cepat Penyelesaian Sengketa Antar Peserta Pemilu (Form Model PS-15) sejumlah 4(empat) rangkap:
 - 1) Lembar pertama untuk Panwaslu Kabupaten/Kota;
 - 2) Lembar kedua untuk Pemohon ;

- 3) Lembar ketiga untuk Termohon; dan
 - 4) Lembar keempat untuk Pengawas Pemilu yang menyelesaikan permohonan Penyelesaian Sengketa Acara Cepat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- l) Apabila tercapai kesepakatan, Pemohon dan Termohon harus menjalankan hasil kesepakatan;
 - m) Dalam hal tidak tercapai kesepakatan, Pengawas Pemilu membuat putusan untuk menyelesaikan Sengketa Acara Cepat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang dituangkan dalam formulir pemeriksaan cepat Penyelesaian Sengketa Antar Peserta Pemilu (Form Model PS-15);
 - n) Dalam hal Termohon tidak menghadiri undangan Pengawas Pemilu yang disampaikan secara lisan pada hari yang sama, maka Pengawas Pemilu membuat putusan atas permohonan Pemohon; dan
 - o) Pengawas pemilu mendokumentasikan Formulir Permohonan Acara Cepat dan Formulir Pemeriksaan Cepat Penyelesaian Sengketa Antar Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.