



  
**PENGAWASTPS**  
**PEMILU 2019**

**Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019**

# **PERIHAL PARA PENYELENGGARA PEMILU**

**Editor : Aditya Perdana**

**Penulis:**

Abhan - Evi Novida Ginting Manik - Fahriza - Harlitus Berniawan Telaumbanua  
Ida Budhiati - Nur Elya Anggraini - Nur Hidayat Sardini - Roy Salam  
Sri Wahyu Ananingsih - Yulianto - Wasikin Marzuki

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



P e n e r b i t  
 **BAWASLU**  
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

# TIM PENYUSUN

**Pengarah**

Abhan  
Mochammad Afifuddin  
Ratna Dewi Pettalolo  
Fritz Edward Siregar  
Rahmat Bagja

**Pembina**

Gunawan Suswanto

**Penanggung Jawab**

Ferdinan Eskol Tiar Sirait

**Ketua Tim**

Masykuruddin Hafidz

**Wakil Ketua**

Ilham  
Eko Agus Wibisono  
Djoni Irfandi  
R. Alief Sudewo  
Bre Ikrajendra

**Asisten Peneliti**

Syah Rizal  
Rury Uswatun Hasanah  
Anjar Arifin  
M. Qodri Imadudin  
Dina Dwi Rahyu  
Gusti Ayu Indah Lestari  
Tya Lita Aprianti  
Rafael Maleakhi  
Dinnar Safa Angraeni  
Taufiequrrohman  
Nasichun Aviv Aluwi  
Alifuddin Fahmi Abdillah  
Adriansyah Pasga Dagama

**Desain dan Tata letak**

Ade Candra  
Insan Azzamit

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

## Perihal Para Penyelenggara Pemilu

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang  
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,  
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh:



[www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id)  
Cetakan Pertama Desember 2019

ISBN 978-602-52045-9-3



# TIM PENULIS

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
**Perihal Para Penyelenggara Pemilu**

## **Editor**

Aditya Perdana

## **Penulis dan Peneliti:**

Abhan

Evi Novida Ginting Manik

Fahriza

Harlitus Berniawan Telaumbanua

Ida Budhiati

Laoda Salama

Nur Elya Anggraini

Nur Hidayat Sardini

Sri Wahyu Ananingsih

Wasikin Marzuki

Yulianto



# Kata Pengantar

Pemilu serentak tahun 2019 telah usai dan menjadi pengalaman pertama kali bagi pemilih Indonesia dimana pemilihan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dilaksanakan pada hari yang sama. Satu pembelajaran yang menarik dari pelaksanaan Pemilu Serentak ini adalah bagaimana para penyelenggara pemilu dari tingkat pusat dan daerah bergerak bersama-sama secara simultan untuk sukses hajatan besar ini. Meskipun paska hari pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 ini kita mendapat berita duka dari para penyelenggara pemilu yang meninggal dalam menjalankan tugasnya, namun secara umum mereka telah bekerja secara baik dengan keterbatasan yang dimiliki.

Sebagai penyelenggara pemilu yang bertugas dalam pengawasan, pencegahan dan penindakan yang terkait dengan aktivitas pemilu, Bawaslu RI merasa perlu untuk memberikan kontribusi terhadap evaluasi pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 ini. Salah satu isu krusial adalah terkait dengan aspek kelembagaan dalam pelaksanaan pemilu ini. Seperti yang sudah dimaklumi bersama, Bawaslu RI dalam pelaksanaan pemilu serentak membentuk badan pengawasan permanen di tingkat kabupaten/kota pertama kali. Di samping itu, peran Bawaslu RI yang juga bertambah dalam melakukan penindakan terhadap berbagai pelanggaran pemilu. Sementara itu, dari sisi KPU RI sebagai penyelenggara utama dalam Pemilu Serentak ini memiliki tanggung jawab besar dalam mewujudkan prinsip efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemilu ini. Sedangkan DKPP RI yang berfungsi sebagai penjaga etika para penyelenggara pemilu pun juga dituntut menghadirkan dan mewujudkan integritas para penyelenggara pemilu serentak ini. Dalam konteks kelembagaan ini, ketiga penyelenggara pemilu kita berusaha keras dalam mewujudkan pemilu yang bersih, adil, dan tentu berintegritas di tahun 2019.

Di dalam buku ini, terdapat tiga isu utama yang menjadi perhatian para kontributor, yakni: Regulasi, Kebutuhan Program Kerja dan Standardisasi. Adapun yang dimaksud dengan regulasi adalah terkait dengan kemampuan para pelaksana dan penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan dalam memahami dan mengimplementasikan aturan, pedoman ataupun petunjuk yang sudah digariskan. Sementara itu, kebutuhan program kerja menyangkut bagaimana para penyelenggara pemilu dapat memahami adanya kebutuhan program kerja yang berbeda dengan beban kerja yang tidak mudah untuk diimplementasikan. Sedangkan standardisasi lebih menekankan bahwa ada banyak norma aturan, pedoman ataupun hal yang terkait administrasi keuangan yang perlu dipikirkan kesamaan akan bentuk, volume, besaran ataupun jumlahnya. Ketiga hal inilah yang muncul dari berbagai pandangan dan perspektif yang disampaikan oleh para kontributor tulisan di buku ini.

Hal di atas menjadi diskusi yang penting sebagai evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019 ini. Harapannya tentu para pembuat kebijakan dan juga masyarakat luas dapat mendapat pengetahuan baru dan informasi yang memadai terkait pelaksanaan pemilu serentak yang baru usai ini. Kami mengucapkan terima kasih banyak kepada para penulis yang telah meluangkan waktunya dalam memberikan kontribusi perbaikan pemilu kita ke depan. Selamat membaca!

**Abhan**  
Ketua Bawaslu RI

# Daftar Isi

Tim Penyusun	I
Daftar Penulis	II
Kata Pengantar	III
Daftar Isi	IV
Biodata Penulis	303
Bab 1 Masalah dan Tantangan Penyelenggara Pemilu Serentak 2019 ( <i>Aditya Perdana</i> )	3
Bab 2 Mengukur efektifitas Pengawas <i>ad hoc</i> dalam Pemilu 2019 ( <i>Abhan</i> )	23
Bab 3 Penguatan Kelembagaan Menuju KPU yang Lebih Profesional ( <i>Evi Novida Ginting</i> )	43
Bab 4 Mekanisme Seleksi Jajaran KPU dan Bawaslu: Perubahan Pengaturan Pasca Reformasi dan Beberapa Permasalahan Berdasar UU 7/2017 ( <i>Ida Budhiati</i> )	65
Bab 5 Etika Kemandirian Dalam Proses Seleksi Penyelenggara Pemilu 2019 ( <i>Harlitus Berniawan Telaumbanua</i> )	91
Bab 6 Efektivitas Dan Efisiensi Pembiayaan Pemilu Serentak 2019 ( <i>Fahriza dan Roy Salam</i> )	123
Bab 7 Ambivalensi Peran Sentra Gakkumdu Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu di Provinsi Jawa Tengah ( <i>Sri Wahyu Ananingsih</i> )	149

Bab 8 Hambatan Partisipasi  
Dan Mendesaknya Regulasi  
Kouta 30 Persen Perempuan  
Bagi Pengawas Pemilu *Ad Hoc*  
(*Nur Elya Anggraini*)\_\_\_\_\_191

Bab 9 Pelatihan Saksi Peserta Pemilu:  
Re-orientasi atas Kebutuhan, Tugas Bawaslu  
dan Kesiapan Peserta Pemilu  
(*Yulianto dan Wasikin Marzuki*)\_\_\_\_\_207

Bab 10 Desain Kelembagaan  
Penyelenggara Pemilu Tahun 2019:  
Struktural dan Fungsional  
(*Nur Hidayat Sardini*)\_\_\_\_\_227



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Jumlah Perkara yang dipersidangkan di DKPP _____	50
Tabel 3.2 Perubahan terkait seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota _____	51
Tabel 4.1 Jumlah dan Prosentase Perkara yang terkait seleksi KPU-Bawaslu dalam Sidang DKPP _____	74
Tabel 5.1 Putusan DKPP Januari 2018 – Agustus 2019 _____	94
Tabel 5.2 Kelebihan dan Kekurangan Model Rekrutmen Terbuka _____	97
Tabel 6.1 Kegiatan Data, Dokumen, Pengadaan, Pendistribusian, dan Sarpras Pemilu _____	128
Tabel 6.2 Persiapan Logistik Pemilu 2019 _____	130
Tabel 6.3 Anggaran Kegiatan Manajemen Perencanaan dan Data KPU _____	131
Tabel 6.4 Anggaran fasilitasi tahapan, publikasi dan sosialisasi Pemilu 2019 _____	134
Tabel 6.5 Pagu Anggaran Non Operasional Bawaslu RI Tahun 2018 dan Tahun 2019 _____	136

Tabel 6.6	
Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu 2019 _____	137
Tabel 6.7	
Anggaran Pendukung Pemilu 2019 _____	138
Tabel 6.8	
Perbandingan Anggaran Penyelenggara <i>Ad hoc</i> KPU dan Bawaslu _____	140
Tabel 7.1	
Rekapitulasi Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2009 Di Provinsi Jawa Tengah _____	164
Tabel 7.2	
Rekapitulasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pada Masa Kampanye Pemilu Legislatif 2014 Di Provinsi Jawa Tengah _____	169
Tabel 7.3	
Rekapitulasi Kasus yang Bisa Diproses ke Pengadilan Pada Masa Kampanye Pemilu Legislatif 2014 Di Jawa Tengah _____	170
Tabel 7.4	
Rekapitulasi Kasus yang Bisa Diproses ke Pengadilan Pada Masa Tenang Pemilu Legislatif 2014 _____	171
Tabel 7.6	
Rekapitulasi Penanganan Tindak Pidana Pemilu 2019 yang Berhenti di Rapat Pembahasan Gakkumdu ke-2 _____	183

Tabel 10.1  
Data Pelatihan Saksi Peserta Pemilu  
Se-Jawa Barat \_\_\_\_\_ 215

Tabel 10.2  
Data Pendistribusian Buku Saksi  
Peserta Pemilu Se-Provinsi Jawa Barat \_\_\_\_\_ 217

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 4.1  
Kronologi Undang-undang yang mengatur  
Penyelenggara Pemilu \_\_\_\_\_ 72

Gambar 6.1  
Anggaran dalam Pemilu 2019 \_\_\_\_\_ 141

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1  
Matriks rekrutmen jajaran KPU \_\_\_\_\_ 296

Lampiran 2  
Matriks rekrutmen jajaran Pengawas Pemilu \_\_\_\_\_ 298

# Bab 1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## BAB 1

# MASALAH DAN TANTANGAN PENYELENGGARA PEMILU SERENTAK 2019

*Aditya Perdana*

### 1.1 Pengantar

Pemilu Serentak tahun 2019 usai dilaksanakan. Meskipun suasana pelaksanaan hari pemilu diwarnai dengan insiden meninggalnya ratusan petugas KPPS karena kelelahan,<sup>(1)</sup> namun secara umum penilaian media dan publik terhadap pemilu serentak pertama kali ini dilihat secara positif.<sup>(2)</sup> Berbagai evaluasi dan penilaian secara keseluruhan terhadap proses pemilu ini tengah dilakukan oleh banyak pihak sebagai bahan pertimbangan dalam pelaksanaan hajatan berikutnya di Pilkada Serentak tahun 2020. Harapannya dalam pemilu selanjutnya, para penyelenggara pemilu dapat melakukan perbaikan secara tepat sasaran.

Berkaca dalam pelaksanaan Pemilu Serentak tahun 2019 yang lalu, ada beberapa isu penting yang menarik disorot secara kelembagaan adalah pertama, penguatan kewenangan Bawaslu RI dalam menangani persoalan sengketa kepemilu-

1 Menurut data Kementerian Kesehatan, ada sebanyak 527 petugas KPPS yang meninggal dalam hajatan Pemilu Serentak 2019 lalu. Lihat di <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>

2 Berdasarkan survei LIPI, sebanyak 74 persen responden menilai pelaksanaan Pemilu 2019 dilakukans secara adil dan jujur. Lihat <http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>

an di tingkat kabupaten/kota yang juga berbarengan dengan bentuk kelembagaan di tingkat tersebut secara permanen; kedua, masih banyak ditemukan pelanggaran-pelanggaran (administrasi dan teknis) dalam penyelenggaraan pemilu yang disebabkan oleh faktor kemampuan dan kapasitas para penyelenggara ad-hoc dan permanen; ketiga, efektivitas pembiayaan penyelenggaraan pemilu yang jauh lebih murah dan mampu bekerja secara efisien yang masih dipertanyakan. Tidak hanya tiga persoalan dan isu yang disebut saja perlu dibicarakan. Namun ada perbedaan pandangan antara para penyelenggara pemilu dalam merespon berbagai isu teknis kepemiluan yang cukup mengganggu relasi kelembagaan seperti calon legislatif yang masih tersangkut narapidana ataupun tersangka korupsi. Akibatnya relasi KPU dan Bawaslu pun terkesan kaku dalam menyikapi perbedaan pandangan tersebut. Padahal keduanya diharapkan dapat bekerja dengan harmonis tanpa saling menjatuhkan.

Untuk itu, salah satu hal yang ingin dicapai dalam penulisan buku ini adalah pengetahuan dan tindakan yang diambil oleh para penyelenggara pemilu dalam merespon berbagai tantangan dan hambatan dalam mensukseskan penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Tantangan yang dimaksud tentu dapat berwujud hal yang terjadi di dalam kelembagaan para penyelenggara ataupun di luar itu. Fokus yang ingin disajikan dalam buku ini adalah menghadirkan respon yang dilakukan oleh para penyelenggara pemilu dan pengaruhnya terhadap perilaku dan sikap mereka dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas tersebut.

Secara khusus, bab pendahuluan akan mengantarkan kepada para pembaca dalam empat hal utama, yakni: pertama akan dibahas mengenai referensi dan pengalaman banyak negara terkait organisasi dan manajemen penyelenggaraan pemilu. Berbagai klasifikasi dan tipologi manajemen dalam pelaksanaan pemilu menjadi bagian penting dalam bagian ini; kedua, aspek regulasi dan tatanan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pelaksanaan pemilu kita juga perlu dipahami lebih lanjut. Meskipun tatanan kepemiluan saat ini sudah lebih baik, namun ternyata masih ada isu penting yang

masih perlu diperbaiki ataupun konteks yang masih memungkinkan adanya perdebatan hukum terkait kelembagaan pemilu yang perlu diperhatikan secara serius; ketiga, elaborasi tiga isu utama dalam buku ini yakni mengenai standardisasi hal dalam pelaksanaan pemilu (baik nasional ataupun lokal), merespon kebutuhan program yang kerap kali tidak cocok ataupun respon yang harus dihadapi oleh para penyelenggara dan terakhir isu kepatuhan dalam memahami pelaksanaan pemilu serentak saat ini; dan bagian terakhir mengenai ringkasan yang mencerminkan isi dari keseluruhan buku ini.

### **1.2 Organisasi dan manajemen penyelenggaraan pemilu**

Salah satu referensi kepemiluan di dunia adalah *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*. IDEA mengkategorisasikan ada tiga bentuk badan penyelenggara pemilu yang berlaku di seluruh dunia. Salah satu aspek penting yang ditekankan oleh IDEA ini adalah seberapa besar porsi interaksi penyelenggara dengan pemerintah yang berkuasa. Untuk itu, tiga bentuk badan tersebut adalah: mandiri/independen, satu kesatuan dengan pemerintah, ataupun campuran. Model penyelenggara pemilu yang mandiri sebenarnya ingin menekankan tidak adanya ruang intervensi dari pemerintah eksekutif sehingga badan tersebut dapat bekerja secara independen dan otonom. Model pemerintah ini merupakan satu kesatuan dan menjadi salah satu organ/instansi dalam pemerintahan, baik itu secara langsung di bawah kepala pemerintahan ataupun tidak. Model terakhir adalah campuran dengan melibatkan dua komponen yang berasal dari unsur pemerintahan ataupun pihak yang berasal dari luar pemerintahan dan dapat bersifat independen. (Wall et al., 2016; Catt, et.al 2014).

Dalam konteks sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, ketiga model tersebut pernah diadopsi di kurun waktu yang berbeda. Sepanjang masa Orde Baru, penyelenggara pemilu adalah organ yang dibentuk dan menjadi bagian dari pemerintahan, yakni Kementerian Dalam Negeri. Bahkan struktur penyelenggara pemilu yang terpusat dan hirarkis tersebut juga tidak lepas dari struktur pemerintahan pusat kepada

daerah yang relatif sama. Sementara itu, pada masa pelaksanaan pemilu pertama setelah reformasi di tahun 1999, badan penyelenggara pemilunya adalah campuran. Saat itu, lembaga pemilunya merupakan campuran antara perwakilan pihak pemerintah, partai politik dan kelompok masyarakat yang independen yang ditunjuk oleh pemerintah. Sejak pelaksanaan pemilu 2004 hingga kini, badan penyelenggara pemilu di Indonesia mengadopsi sepenuhnya yang bersifat mandiri dan independen. Keanggotaan dari penyelenggara pemilu tidak ada unsur dari pemerintah dan melalui proses seleksi yang terbuka.

Terkait bentuk dan model penyelenggara pemilu yang disebut di atas, James, et al (2019) menyoroti ada tujuh dimensi dalam badan penyelenggara pemilu yang perlu diperhatikan secara seksama. Ketujuh dimensi yang menjelaskan interaksi para aktor dan stakeholder yang terkait dengan pemilu, yakni:

Pertama, dimensi *sentralisasi*. Dimensi ini ingin memberikan penekanan pada bagaimana penyelenggara pemilu dapat mengorganisasikan pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara tunggal ataupun dapat dilakukan oleh banyak lembaga. Artinya penyelenggara pemilu dapat berjumlah satu atau bahkan lebih. Cakupan ruang lingkup wilayah (nasional ataupun sub nasional) juga menjadi penting untuk melihat apakah pembentukan penyelenggara pemilu dapat dilakukan secara berbeda atau tetap. Di samping itu, apabila jangkauan penyelenggara pemilu dapat mendekati konstituensi yang lebih kecil, maka dapat dipastikan akomodasi terhadap kebutuhan lokal dapat mudah dipenuhi dengan baik.

Kedua, dimensi *independensi* yang sudah ditekankan pada paragraf sebelumnya yakni terkait posisi dan relasi dengan pemerintah. Dimensi ini menjelaskan tentang bagaimana para penyelenggara dalam mengimplementasikan aspek kemandirian tidak hanya pada organisasi dan kelembagaannya, namun juga kinerja lembaga yang dapat menampilkan aspek netralitas dan imparialitas dari kepentingan politik dari pemerintah dan kelompok lainnya. Ukuran dalam dimensi ini tentu pada seberapa jauh organisasi dan individu dalam penyelenggara pemilu dapat menjaga jarak dengan kepepin-

gan-kepentingan yang terkait dengan pemilu.

Ketiga, dimensi *kapasitas* menekankan aspek kemampuan penyelenggara pemilu dapat bekerja secara berkelanjutan dengan sumber daya yang cukup memadai dan disertai kemampuan yang mumpuni dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, dimensi ini juga tidak sekedar menekankan bentuk kelembagaan yang bersifat permanen ataupun temporer, tetapi yang terpenting bagaimana badan penyelenggara pemilu dapat memaksimalkan sumber daya yang dimiliki dan kemampuan serta kapasitas yang ada dalam mensukseskan pemilu atau bahkan di luar siklus kepemiluan yang harus dilakukan.

Keempat, dimensi *ruang lingkup dan pembagian tugas* menekankan pada respon penyelenggara pemilu dalam melakukan aktivitas kepemiluannya dan jangkauan yang dapat mereka lakukan sesuai dengan mandat yang diberikan kepadanya. Sebagai contoh James et.al menyatakan bahwa apabila sebuah badan penyelenggara pemilu memiliki tanggung jawab dalam pengorganisasian pemungutan suara dan juga penyelesaian adjudikasi pemilu, maka tentu ada konsentrasi ruang lingkup yang harus dipastikan tanggung jawab tersebut dapat dilakukan. Penyelenggara pemilu tentu harus mampu memastikan tugas dan tanggung jawab yang dimandatkan tersebut dapat dijalankan dengan baik demi menghadirkan kualitas kinerja yang diharapkan.

Kelima, dimensi relasi dengan *aktor eksternal*. Dimensi ini menekankan bagaimana kemampuan penyelenggara pemilu dapat menjaga relasi dengan aktor eksternal yang tidak secara langsung berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemilu, namun mereka yang memiliki kepentingan dan perhatian tinggi terhadap kesuksesan pelaksanaan pemilu. Adapun aktor eksternal ini seperti LSM, pemantau, media massa, pemerintah, TNI/Polri ataupun akademisi di tingkat nasional ataupun internasional yang dapat membantu penyelenggara pemilu dalam peningkatan kinerja pelaksanaan pemilu. Interaksi dengan kelompok ini sebenarnya dapat mendorong penyelenggara pemilu untuk menerima masukan agar terjadi peningkatan kualitas pelaksanaan pemilu yang ada.

Keenam, dimensi *teknologi* menjelaskan tentang perangkat *software* dan *hardwere* dari teknologi dapat mengatur dan mendorong pelaksanaan pemilu yang lebih transparan dan akuntabel. Pertanyaan yang ingin dijawab dalam dimensi adalah apakah kehadiran teknologi dalam pelaksanaan pemilu tersebut dapat membantu proteksi untuk mencegah terjadinya kesalahan ataupun manipulasi dan dari gangguan eksternal dari pelaksanaan pemilu.

Ketujuh, dimensi *personel*. Dimensi ini menjelaskan pada perhatian kinerja personel dan staf yang ada di badan penyelenggara pemilu seperti kapasitas keahlian, bentuk dan metode pelatihan, rekrutmen, ataupun orientasi pelayanan dan sistem manajemen data yang harus dilakukan. Untuk mencapai kinerja yang baik, tentu penyelenggara pemilu dapat meningkatkan kemampuan personilnya ini agar pelaksanaan pemilu yang efektif dan efisien.

Dari ketujuh dimensi tersebut, enam dimensi relevan dengan apa yang menjadi bahasan dalam studi kasus dan cerita di dalam buku ini. Keenam dimensi tersebut sebenarnya mengelaborasi bagaimana KPU, Bawaslu dan DKPP dapat memberdayakan kapasitas organisasinya, kemampuan personel yang dimilikinya untuk menjaga kemandirian dari kepentingan politik para peserta pemilu. Hanya dimensi teknologi yang tidak mendapat porsi memadai dalam buku ini meskipun harus diakui dimensi ini juga perlu diperhatikan karena mendapat perhatian serius dari publik seperti SITUNG.

Selain itu, Pippa Norris (2019), salah satu ahli pemilu yang dirujuk banyak pihak, mengatakan bahwa ada tiga hal yang biasanya dapat dilakukan apabila sebuah penyelenggaraan pemilu dapat dievaluasi. Tiga hal tersebut adalah pertama, aspek struktur organisasi dari penyelenggara pemilu yang meliputi bagaimana kemandirian dari penyelenggara pemilu (termasuk para personel/staf yang ada) dapat bekerja secara terpisah dan mandiri dari pemerintah eksekutif. Kedua, kapasitas fungsional yang menekankan pada hal-hal yang bersifat memadai dalam mengimplementasikan sumber daya yang ada (seperti personil, teknis, adan keuangan) dengan baik sesuai dengan mandat yang tertulis dalam perundang-undangan.

Terakhir, etos administrasi yang mengkombinasikan antara aspek kultural yang melingkupi ruang kerja para penyelenggara pemilu dengan hal ihwal yang bersifat normatif dan ideal bagi penyelenggara pemilu dalam berinteraksi di sektor publik. Pandangan Norris ini pun sebenarnya menarik untuk melihat lebih jauh apakah para penyelenggara tersebut dalam bekerja secara maksimal untuk menciptakan pemilu yang berintegritas dengan memperhatikan aspek struktur organisasi, kapasitas fungsional dan etos administrasinya.

### **1.3 Regulasi dan kelembagaan dalam Pemilu Serentak 2019**

Membahas tentang penyelenggara pemilu tidak hanya bicara mengenai regulasi secara teknis, namun hal yang juga penting adalah membongkar kembali perdebatan dalam pelaksanaan pemilu menjadi bagian dari rejim "Pemilu" atau "Pemerintahan Daerah" bagi pelaksanaan Pilkada. Rujukan awalnya tentu kita harus berpijak dari konstitusi UUD 1945.

Pasal 22E UUD 1945 menyebutkan tentang penyelenggaraan pemilu hanyalah mereferensikan dua isu utama yaitu pemilu presiden dan wakil presiden dan juga pemilu legislatif (DPR dan DPRD). Jadi yang dimaksud dalam pelaksanaan pemilu adalah hanya Pemilu Nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPD, DPR, DPRD (provinsi/kabupaten/kota). Sementara itu, dalam pasal 18 ayat 4 hanya dikatakan bahwa proses pemilihan untuk gubernur, bupati dan walikota (pilkada) yang dilakukan secara demokratis. Sehingga ada beberapa pihak yang mengatakan bahwa pilkada pun dapat dilakukan dalam forum pemilihan di DPRD seperti yang pernah dilakukan sebelumnya (Orde Baru). Padahal pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan dengan melalui pemilihan langsung. Oleh karena dalam UUD 1945 masih menyimpan tafsir yang berbeda, maka pelaksanaan pemilu nasional dan pilkada pun masih menjadi persoalan serius karena menyangkut dua pandang yang berbeda dalam pengimplementasian UU yang berjalan.

Secara kelembagaan, penyelenggara pemilu di Indonesia telah mengalami transformasi yang signifikan dalam periode dua puluh tahun setelah Reformasi. Dalam pelaksanaan lima kali pemilu ini, para penyelenggara pemilu pun juga meng-

hadapi perubahan kelembagaan yang drastis dan makin kompleks.

Dalam Pemilu 1999, pemilu pertama di era Reformasi, penyelenggara pemilu merupakan model yang disebut dalam berbagai teori sebagai campuran, yakni gabungan antara pemerintah, kelompok independen (akademisi dan LSM) dan peserta pemilu (partai politik). Sementara itu, Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu) merupakan gabungan dari tiga unsur yakni hakim, perguruan tinggi dan masyarakat (Surbakti dan Fitrianto 2015) yang juga terbentuk hingga di tingkat kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan Pemilu 2004, berdasarkan amanat UU No 4 tahun 2000 tentang Pemilihan Umum, UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif dan UU No 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dibentuklah penyelenggara pemilu yang independen dan berbeda dengan lembaga sebelumnya yaitu KPU dan Panwaslu. Unsur keanggotaan KPU berasal dari akademisi dan LSM sebanyak 11 orang dan ditunjuk oleh Pemerintah; sementara unsur keanggotaan Panwaslu berasal dari kepolisian, kejaksaan, akademisi perguruan tinggi, pers/media, dan LSM sebanyak 9 orang. Pembentukan Panwaslu dilakukan oleh KPU RI dan bertanggung jawab kepada KPU RI.

Sementara itu, dalam pelaksanaan Pemilu 2009, perubahan yang paling mendasar dan signifikan terjadi di pengawas pemilu dimana Panwaslu dirubah menjadi Bawaslu RI yang bersifat permanen dan tetap berdasarkan amanat UU no 2 tahun 2007. Proses seleksi dalam keanggotaan KPU dan Bawaslu pun dilakukan secara terbuka dan melibatkan pemerintah dalam pembentukan tim seleksi dan ditentukan oleh DPR RI melalui mekanisme fit and proper test terhadap calon yang telah diproses oleh tim seleksi. Jumlah keanggotaan KPU RI sebanyak 7 orang dan Bawaslu RI sebanyak 5 orang. Sementara itu, dari sisi pengawasan etika terhadap KPU sudah dibentuk Dewan Kehormatan KPU sebagai cikal bakal berdirinya DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) yang kemudian diperkuat dalam pelaksanaan Pemilu 2014. Sejak Pemilu 2009 inilah kelembagaan dua institusi penyelenggara pemilu ini menjadi lebih mapan karena bersifat permanen, tetap dan hirarki. Di-

tambah lagi dengan peran DKPP sebagai peradilan etik bagi para penyelenggara pemilu.

UU No 7 tahun 2017 adalah bentuk kodifikasi tentang pemilihan umum yang sudah jauh lebih baik dibandingkan perangkat UU sebelumnya yang terpisah seperti penyelenggara pemilu dan pelaksanaan pemilu serentak. Namun demikian, persoalan yang terkait dengan rejim "pemilu" dan "pilkada" yang masih tidak jelas dalam konstitusi tersebut yang menyisakan isu penting dalam regulasi dan tata kelola kepemiluan di Indonesia. Secara terpisah, apabila kita perhatikan dalam Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati menjadi Undang-undang, dimensi pilkada dibicarakan banyak hal di dalam UU tersebut. Oleh karena sifat kekhususannya, DI Aceh, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Papua dan Papua Barat memiliki prasyarat dan kondisi yang khas dan berbeda dengan daerah lain secara luas. Semisal, dalam Pilkada DKI Jakarta, penentuan pemenangnya dilakukan dengan mekanisme mayoritas absolut<sup>3</sup> yang juga berbeda dengan wilayah lain. Di Aceh, penentuan seleksi anggota KPUD (disebut dengan KIP) melibatkan anggota DPR Provinsi ataupun kabupaten/kota. Tentu hal ini berbeda dengan daerah lain yang sepenuhnya ditentukan oleh KPU RI. Untuk itu, karakter kelembagaan KPU RI yang bersifat nasional dan hirarki tersebut menjadi persoalan yang dihadapi belakangan ini manakala aspek kekhususan ini pun juga harus diperhatikan oleh KPU RI dalam penyelenggaraan pemilu nasional dan pilkada.

Seperti yang telah disinggung di atas bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu di Indonesia adalah kelembagaan yang tidak tunggal seperti ada di banyak negara. Penyelenggara pemilu di Indonesia berjumlah tiga yakni KPU, Bawaslu dan DKPP dengan fungsi dan peran yang berbeda

---

<sup>3</sup> Mekanisme ini mengharuskan pemenang adalah memiliki suara lebih dari 50%+1; namun apabila tidak ada yang mencapai angka tersebut, dilakukan pemilihan kembali yang mengikutsertakan dua pasangan calon dengan suara terbanyak.

satu sama lainnya. Menariknya dalam kelembagaan yang seperti ini adalah tiga bentuk menjadi penting diperhatikan karena ternyata aspek monitoring dan pengawasan pemilu masih menjadi isu krusial dalam pemilu di Indonesia. Berbeda sekali dengan bentuk kelembagaan kepegiluan di negara Eropa ataupun Amerika yang sepenuhnya dipercayakan kepada satu instansi tunggal dengan multifungsi yang juga diatur dalam norma internasional. Bahkan di beberapa negara yang mengadopsi model pemerintahan dalam kelembagaan pemilu pun memberi kepercayaan yang tinggi terhadap hasil yang terjadi kepada lembaga yang menjadi satu induk dengan pemerintahan untuk mengelola pemilu. Sedangkan di Indonesia, publik kerap kali masih meragukan terhadap kemandirian sikap para penyelenggara pemilu manakala memiliki interaksi dengan para peserta pemilu.

Saat ini misalkan Bawaslu RI yang memiliki organ yang bersifat tetap dan hirarki hingga level kabupaten/kota dimana hal ini menunjukkan salah satu perubahan mendasar. Di samping peran dan fungsi adjudikasi yang juga semakin menonjol dihadapi oleh Bawaslu RI, peran Bawaslu RI pun juga mengalami perluasan yang mampu meminta KPU RI untuk menjalankan rekomendasi Bawaslu apabila terjadi sengketa administrasi. Namun demikian, persoalan pelik dihadapi oleh Bawaslu RI saat ini manakala menjelang Pilkada Serentak 2020, dimana di tingkat kabupaten/kota masih disebut Panwas (ad-hoc) bukannya Bawaslu (permanen). Tentu hal ini akan mengganggu proses kepegiluan kita manakala fungsi dan peran yang berbeda antara badan ad hoc dengan lembaga permanen. Satu contoh saja adalah terkait dengan fungsi adjudikasi dalam penyelesaian sengketa administrasi. Dalam konteks ini, Panwas tidak memiliki wewenang melakukan hal tersebut, meski lembaga dan orang yang memimpin adalah sama maka Bawaslu yang bertanggung jawab dalam soal tersebut.

Di samping itu, hal yang unik juga terkait dengan konteks kekhasan Aceh seperti yang disebut di atas. Oleh karena kekhasan inilah, Aceh menerapkan dua peraturan perundang-undangan yakni UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilu dalam

menjalankan aktivitas kepemiluan. Dalam UU Pemerintahan Aceh sudah disebutkan bahwa penyelenggara pemilu yang disebut KIP (Komite Independen Pemilu) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang dipilih oleh DPRD, namun dalam ruang lingkup kerja dan tanggung jawabnya menjadi bagian tak terpisahkan dengan organ KPU di tingkat nasional. Dalam UU Pemilu, KIP inipun memiliki organisasi yang setara dengan KPUD lainnya dalam melakukan tahapan kepemiluan yang tidak berbeda.

Untuk itu, pemaknaan nasional dan hirarki yang didiskusikan dan diterapkan sebagai norma penyelenggaraan pemilu yang diakui secara internasional adalah menjadi interpretasi yang beragam di Indonesia. Satu sisi, hirarki dimaknai dengan relasi kelembagaan yang bersifat vertikal dari tingkat TPS hingga nasional. Namun demikian, dalam beberapa praktik yang terjadi di level provinsi dan kabupaten/kota, aspek kepatuhan dalam berkoordinasi dalam dua level ini kerap kali tidak terjadi. Padahal salah satu tugas badan penyelenggara pemilu di tingkat provinsi adalah melakukan supervisi langsung di bawahnya, namun yang ada, kabupaten/kota melakukan koordinasi langsung dengan pusat tanpa sepengetahuan di tingkat provinsi. Sisi lain, sifat nasional dalam bentuk keseragaman proses dan prosedur seleksi penyelenggara pemilu tidak dapat ditemui dalam konteks khusus di Aceh, seperti yang telah dijelaskan alinea sebelumnya. Di samping tentu permasalahan kelembagaan yang dihadapi oleh Bawaslu RI dalam menghadapi Pilkada tahun 2020 mendatang akibat interpretasi dan norma pengaturan yang berbeda antara "Pemilu" dan "Pilkada" di UUD 1945. Namun demikian, harus diakui, meskipun kelemahan dari sisi interpretasi tentang makna nasional dan hirarki ini terjadi, para penyelenggara pemilu di Indonesia dapat bekerja secara maksimal dalam menuntaskan Pemilu Serentak 2019 lalu.

#### **1.4 Isu utama: Regulasi, Kebutuhan Program Kerja dan**

## **Standardisasi**

Secara umum, ada tiga isu utama yang menjadi perbincangan mengenai para penyelenggara pemilu serentak 2019, yakni: pertama, aspek regulasi dan norma pengaturan sebagai pedoman para penyelenggara pemilu dalam menjalankan semua tahapan pemilu. Hal yang menjadi sorotan penting dalam aspek ini adalah apakah regulasi dan peraturan teknis dan turunan tersebut mampu bekerja seperti yang diharapkan sebagai kerangka kerja operasional bagi penyelenggara pemilu. Salah satu sorotan yang menjadi perbincangan dari para penyelenggara pemilu di tingkat kabupaten/kota dan provinsi adalah menyangkut ada beberapa ketidakpastian dan interpretasi yang beragam dari peraturan teknis yang diterbitkan oleh para penyelenggara di level pusat (Silitonga dan Rizkiyansyah 2019) Meskipun harus diakui pula bahwa ruang dialog dan perbaikan juga diakomodir dalam berbagai kebijakan, namun komunikasi penulis dengan para penyelenggara pemilu di level provinsi dan kabupaten/kota menyatakan bahwa ini seringkali merepotkan dalam menyampaikan kepada stakeholder seperti misalkan peserta pemilu dan pemilih.

Kedua, aspek kebutuhan program kerja menjadi pertimbangan evaluasi program yang dilakukan oleh para penyelenggara pemilu. Dalam buku ini, paling tidak ada tiga isu yang disampaikan yakni menyangkut urgensi Gakkumdu dalam menyelesaikan pidana pemilu, pelaksanaan pelatihan saksi peserta pemilu dan proses seleksi penyelenggara pemilu yang bersifat nasional. Kebutuhan program kerja yang dijelaskan lebih lanjut dalam bab-bab selanjutnya menitikberatkan berbagai pertanyaan reflektif tentang kemanfaatan dan kegunaan dari program tersebut dalam pelaksanaannya. Di dalam aspek ini ingin menegaskan hal yang penting bagi para penyelenggara pemilu untuk melaksanakan semua tahapan pemilu secara efektif dan efisien.

Ketiga, aspek standardisasi menyoroti apakah standar yang ditetapkan oleh norma internasional dan kerangka hukum dan kebijakan yang berlaku di Indonesia dalam diterapkan dalam pemilu serentak 2019 yang lalu. Standar yang dimaksud tentu juga mempertimbangkan kebiasaan, adat yang berlaku,

nilai sosial yang dianut ataupun hal yang bersifat lokal demi menjaga keharmonisan penyelenggaraan pemilu. Dalam buku ini, pembiayaan pemilu memiliki isu penting dalam mendorong standarisasi pembiayaan yang ajeg untuk dapat diterapkan oleh Kementerian Keuangan sebagai norma dan pedoman secara nasional dan lokal. Di samping itu, mekanisme rekrutmen para penyelenggara pemilu (tetap dan ad hoc) pun juga dapat dipikirkan dengan standar perekrutan yang relatif sama dan ajeg untuk mendorong adanya kesamaan prinsip dan norma penyelenggaraan pemilu. Standarisasi ini juga dapat mengarahkan bahwa pelembagaan yang terjadi di semua lembaga penyelenggara pemilu tentu memiliki keunikan dan kekhasan tersendiri dibandingkan dengan organ lembaga pemerintahan yang ada di tingkat nasional dan lokal. Oleh karena itu, lembaga negara lain yang memiliki kewenangan dalam pengaturan organisasi dan administrasi negara (semisal Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Kementerian ASN dan RB) dapat melihat secara utuh dan baik dalam mengevaluasi kinerja lembaga penyelenggara pemilu dalam menjalankan program mereka.

Ketiga aspek ini sebenarnya merupakan refleksi dari para penulis dalam buku ini. Tentu ada aspek lain juga yang tidak kalah pentingnya seperti dukungan ASN lembaga penyelenggara pemilu. Namun demikian, paling tidak tiga aspek ini dapat menjadi dorongan bagi lembaga penyelenggara pemilu agar pembenahan institusi terus dilakukan secara terus menerus demi terwujudnya pemilu Indonesia yang berintegritas. Ketiga aspek ini tentu juga mempertimbangkan kemampuan personil (sumber daya manusia), anggaran yang diterima, jangkauan kerja serta yang tidak kalah penting adalah desakan dari kepentingan politik para peserta pemilu. Oleh karena itu, refleksi Pemilu Serentak 2019 ini dapat menjadi titik tolak pelembagaan para penyelenggara pemilu menjadi lebih baik.

### **1.5 Sistematika buku**

Buku ini terdiri dari sebelas bab dengan empat pembabakan utama, yakni: pendahuluan, refleksi kelembagaan, deskripsi beberapa kasus dari provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, dan refleksi desain kelembagaan yang juga

dapat merefleksikan dimensi yang disebutkan oleh James et.al (2019) di atas. Bab pertama mengantarkan pembaca tentang bagaimana pelembagaan penyelenggara pemilu dapat mewujudkan pemilu yang berintegritas di tahun 2019 ini. Bab pendahuluan ini diawali dengan penjelasan model penyelenggara pemilu yang berlaku di dunia dan bentuk yang diadopsi oleh Indonesia. Di samping itu, bab ini juga mengelaborasi berbagai masalah dan tantangan yang dihadapi oleh para penyelenggara pemilu, meliputi regulasi yang multi-interpretasi, refleksi kebutuhan program kerja ataupun standard yang dibutuhkan agar pelembagaan dapat dijalankan secara rutin dan terus menerus.

Sementara itu, bab kedua yang ditulis oleh Abhan, Ketua Bawaslu RI, menekankan refleksi Bawaslu terhadap kewenangan baru yang dimilikinya dalam membentuk dan menjalankan fungsi pengawas pemilu yang bersifat tetap di level kabupaten/kota. Dalam pengawasan yang dilakukan di Pemilu 2019 ini, Bawaslu RI merasakan bahwa aspek rekrutmen yang baru ini menjadi isu sentral sebelum para komisioner kabupaten/kota ini bekerja. Oleh karena itu, pembahasan inti dalam bab ini tentu membicarakan tentang bagaimana pembentukan badan baru ini di Bawaslu RI. Setelah itu, tentu mekanisme kerja yang terbangun dalam sistem pengawasan menjadi alat ukur kinerja Bawaslu di tingkat kabupaten/kota.

Bab selanjutnya membahas tentang bagaimana KPU RI dapat menguatkan jajarannya untuk menyukseskan Pemilu Serentak 2019 lalu. Bab yang ditulis oleh Evi Novida Ginting, anggota KPU RI, menjelaskan secara komprehensif tentang rekrutmen jajaran KPU yang permanen (provinsi dan kabupaten/kota) dan juga memperkenalkan masa orientasi tugas kepada seluruh komisioner yang baru dilantik. Rekrutmen yang dimaksud tentu dilakukan secara nasional dan hirarki dengan melibatkan tim seleksi yang berasal dari berbagai kalangan. Di samping itu, bab ini juga menyoroti aspek relasi dengan Bawaslu RI manakala menyangkut tugas dan kewenangan yang baru dimiliki oleh Bawaslu seperti penyelesaian sengketa administrasi. Namun demikian, KPU RI juga menyoroti bagaimana lembaga ini mampu menjaga keharmonisan dalam relasinya dengan stakeholder lain untuk menyukseskan pemilu 2019.

Bab keempat membahas tentang satu mekanisme penting dalam kelembagaan pemilu yakni seleksi penyelenggara pemilu berdasarkan pengamatan lembaga DKPP. Bab yang ditulis oleh Ida Budhiati, anggota DKPP RI, menyebutkan dalam pelaporan pengaduan kepada DKPP bahwa ada banyak kasus yang secara khusus menimpa para penyelenggara yang terkait dalam proses seleksi ini. Bab ini menjelaskan bahwa secara norma pengaturan masih ada banyak celah yang membuat proses seleksi/rekrutmen anggota KPUD dan Bawaslu menjadi seringkali sebagai ajang aduan dan sengketa di DKPP. Secara khusus, Ida juga menyoroti isu keterwakilan perempuan menjadi persoalan dilematis dalam seleksi lembaga penyelenggara pemilu manakala kata 'memperhatikan" menjadi bias dan tidak jelas diterapkan oleh para tim seleksi yang mengakibatkan rendahnya jumlah perempuan di lembaga penyelenggara pemilu.

Bab kelima, yang juga memiliki keterkaitan dengan bab sebelumnya, secara khusus membahas tentang dinamika yang terjadi dalam proses seleksi penyelenggara pemilu di Bawaslu dan KPU RI. Bab yang ditulis oleh Harlitus Berniawan Telaumbanua, peneliti PUSKAPOL UI, menjelaskan ada tiga hal penting yang biasanya terjadi yakni: intervensi para aktor yang memiliki kepentingan terhadap pemilu, masalah integritas peserta yang mudah goyah dari godaan kepentingan politik, dan terakhir misinterpretasi regulasi yang mengakibatkan peserta dapat mengadukan sengketa hasil seleksi di DKPP. Di samping itu, bab ini juga menjelaskan bahwa dalam proses seleksi ternyata ada pertimbangan bagi tim seleksi "memperhatikan" representasi kelompok dan organisasi masyarakat (ormas) tertentu dalam penentuan hasil seleksi.

Bab keenam membahas tentang efektivitas dan efisiensi dalam pembiayaan penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Bab yang ditulis oleh Fahriza dan Roy Salam, peneliti dari Indonesian Budget Center, ingin menjawab apakah klaim efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggara pemilu serentak dapat terjadi bila diperhatikan dalam pembiayaan pemilu yang berasal dari komponen inti dan pendukungnya. Bab ini juga menekankan bahwa anggaran yang dimanfaatkan oleh para penyeleng-

gara pemilu dan dukungan terhadap mereka sebenarnya masih belum optimal manakala masih ditemukan hal-hal yang belum bermanfaat dari proses penganggaran yang ada.

Selanjutnya, ada empat bab yang secara khusus membahas fenomena respon Bawaslu daerah dalam melihat berbagai fenomena penyelenggaraan pemilu serentak 2019 lalu. Dalam bab ketujuh yang membahas tentang ambivalensi peran serta Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana pemilu Jawa Tengah. Bab yang ditulis oleh Sri Wahyu Ananingsih, anggota Bawaslu Jawa Tengah, akan menceritakan bagaimana peran Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana pemilu tidak dapat bekerja efektif dan efisien manakala ada proses yang mudah dihentikan dan tidak dilanjutkan. Meskipun peraturan teknis terkait Gakkumdu selalu direvisi dan diperbaiki untuk mengoptimalkan peran penanganan kasus pidana pemilu, namun nyatanya masih banyak kasus yang dihentikan tanpa tindak lanjut.

Bab kedelapan berasal dari provinsi Jawa Timur akan membahas tentang bagaimana pemenuhan kuota 30 persen perempuan sebagai pengawas pemilu ad hoc dan bagaimana penanganan persoalan penegakan kode etik yang dilakukan oleh Bawaslu kabupaten/kota. Bab kedelapan yang ditulis oleh Nur Elya Anggraini, anggota Bawaslu Jawa Timur, mengelaborasi mengapa ada kesulitan dalam memenuhi keterwakilan perempuan sebanyak 30 persen dalam badan pengawas ad hoc (kecamatan hingga TPS). Bab ini juga ingin menceritakan tantangan dan hambatan perempuan dalam pengawas pemilu yang di level ad hoc seperti ketidakjelasan regulasi dalam mendukung persoalan keterwakilan perempuan sebagai pengawas ataupun fasilitas dan sarana yang masih belum sepenuhnya mendukung kerja para perempuan ini.

Sementara itu, bab sembilan ingin mengelaborasi tentang efektivitas pelatihan saksi yang dilakukan oleh Bawaslu Jawa Barat. Bab yang ditulis oleh Yulianto dan Wasikin Marzuki, anggota Bawaslu Jawa Barat ini ingin mengajak refleksi tentang apakah masih diperlukan atau tidak pelatihan saksi menjadi tugas Bawaslu berdasarkan pengalaman empiris yang dilakukan oleh Bawaslu Jawa Barat.

Terakhir bab sepuluh sebagai penutup akan merefleksikan bagaimana seharusnya dan bentuk ideal dari desain kelembagaan penyelenggara pemilu serentak. Bab yang ditulis oleh Nur Hidayat Sardini, dosen FISIP Universitas Diponegoro dan mantan anggota DKPP RI, ini membahas bagaimana postur ideal penyelenggara pemilu yang mampu menjalankan fungsi dan perannya secara maksimal dalam kurun waktu yang serentak, terutama untuk menekankan bahwa ada fungsi, peran dan sifat kelembagaan pemilu yang tetap, nasional dan mandiri. Bab ini ingin mengelaborasi bahwa apakah desain yang terbentuk saat ini sudah menjalankan fungsinya dengan baik. Bab ini menekankan bahwa ketiga lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia masih belum mempertimbangkan pentingnya manajemen resiko dalam perencanaan dan pelaksanaan program di semua tahapan pemilu. Meskipun harus diakui bahwa transparansi dan akuntabilitas yang ditunjukkan oleh para penyelenggara pemilu telah berhasil mendorong persepsi positif publik terhadap kinerja mereka ini.





# Bab 2

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## **Bab 2**

# **Mengukur efektifitas Pengawas *ad hoc* dalam Pemilu 2019**

*Abhan*

### **2.1 Pengantar**

Sejak pertama dibentuk pada Pemilu 1982, lembaga pengawas Pemilu terus mengalami evolusi untuk menjawab harapan terwujudnya Pemilu yang lebih demokratis di Indonesia. Evolusi yang terjadi tidak hanya dalam bentuk perubahan organisasi dan jaringan pengawasan yang dimiliki, tetapi juga tugas, kewenangan, dan kewajiban yang dimiliki pengawas Pemilu.

Pertama kali dibentuk dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) desain pengawas pemilu masih jauh dari ciri lembaga pengawas pemilu yang mandiri. Panwaslak Pemilu 1982 lebih menyerupai lembaga pengawas internal bagi lembaga penyelenggara Pemilu yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada penyelenggara Pemilu. Tugas dan kewenangan yang dimiliki Panwaslak sangat terbatas. Anggota dan pimpinan Panwaslak harus mewakili pemerintah, peserta Pemilu, dan ABRI.

Bawaslu didesain lebih mandiri dan kuat pada Pemilu 2009. UU 22 tahun 2007 membuat desain lembaga Pengawas Pemilu yang lebih mandiri dan professional dengan nama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu di tingkat pusat menjadi permanen, anggota Bawaslu diharuskan berasal dari individu yang tidak berasal dari partai politik. Jaringan pengawasan yang dimiliki Bawaslu

semakin kuat dengan pembentukan Pengawas Lapangan di tingkat Desa/kelurahan. UU Nomor 22 tahun 2007 juga melengkapi Bawaslu dengan Dewan Kehormatan yang bersifat *ad hoc* untuk memeriksa dugaan pelanggaran etik yang dilakukan anggota Bawaslu.

Pada Pemilu 2014 Bawaslu Provinsi juga berubah menjadi lembaga permanen. UU Nomor 15 tahun 2011 juga menjadikan desain pengawasan lebih jelas dibandingkan UU Nomor 8 tahun 2012. UU Nomor 15 tahun 2011 memberi peran Bawaslu untuk berperan penting dalam penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu. Dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk membuat rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota diberi kesempatan untuk memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Bawaslu bahkan diberi kewenangan untuk memberikan peringatan lisan atau peringatan tertulis jika KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS atau Peserta Pemilu tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu.

Bawaslu juga diberi peran dalam penyelesaian sengketa Pemilu, yaitu sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Terhadap laporan atau temuan yang diterima, Bawaslu dapat berperan sebagai mediator diantara pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat atau jika tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu juga menjadi keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota

DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Selain penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu, penyelesaian sengketa Pemilu, Undang-Undang juga mengatur proses penyelesaian sengketa tata usaha Pemilu di PTUN, pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam menyelesaikan tindak pidana pemilu, Bawaslu tidak hanya berwenang menerima laporan, tetapi juga membentuk tim penegakan hukum terpadu (Gakumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan Agung.

Penataan model pengawasan dan penyelesaian sengketa serta pelanggaran Pemilu yang sudah dirancang dalam UU Nomor 8 tahun 2012 dilanjutkan UU nomor 7 tahun 2017. Dalam UU Nomor 7 tahun 2017 Pengawas Pemilu di tingkat pusat (Bawaslu), Provinsi (Bawaslu Provinsi), dan Kabupaten/ Kota (Bawaslu Kabupaten/Kota) bersifat tetap. Organ pengawasan yang dimiliki Bawaslu juga sampai di tingkat paling bawah dengan adanya Pengawas TPS.

Seperti Pemilu 2014, pada Pemilu 2019 Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Sedangkan Panwaslu Kecamatan diberi kewenangan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang. Salah satu ketentuan yang berbeda dengan Pemilu sebelumnya, UU Nomor 7 tahun 2017 memberikan alternatif untuk putusan Bawaslu, yakni, (1) Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat dalam bentuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu; (2) perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) teguran tertulis; (4) tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan (5) sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan

dalam Undang-Undang ini.terhadap putusan Bawaslu di atas, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Undang-undang 7 tahun 2017 juga mengatur sanksi administratif berupa pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terhadap pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif. Keberatan terhadap sanksi tersebut masih diberikan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Jika Pemilu 2014 hanya memberi tugas Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa Pemilu yang sudah terjadi, pada Pemilu 2019 selain diberi tugas melakukan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu serta sengketa proses Pemilu, Bawaslu juga diberi tugas untuk melakukan pencegahan terjadinya sengketa Pemilu.

Secara umum tugas Bawaslu juga lebih luas di luar tugas mengawasi persiapan dan pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu ditugaskan mencegah terjadinya praktik politik uang, menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP, dan menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu. Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas aparatur sipil negara (ASN), TNI, dan anggota Polri serta mengawasi pelaksanaan putusan-putusan (putusan DKPP, putusan Pengadilan yang terkait Pemilu, Putusan KPU/KPU Provinsi, KPU kabupaten/Kota, putusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota, dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota Polri.

Dengan tugas dan kewenangan yang lebih tegas, sudah selayaknya diikuti dengan tuntutan efektifitas Bawaslu dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban. UU Nomor 7 tahun 2017 juga membuat beban untuk menegakkan integritas bagi pengawas *ad hoc* menjadi tugas penting Bawaslu. Karena UU Nomor 7 tahun 2017 memberi kewenangan pada Bawaslu kabupaten/kota untuk

melakukan verifikasi aduan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa. Sedangkan verifikasi terhadap aduan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota menjadi kewenangan DKPP.

Ada dua permasalahan krusial yang harus dijawab Bawaslu terkait keberadaan pengawas *ad hoc* pada Pemilu 2019, dimana bab ini akan fokus dalam persoalan tersebut. **Pertama**, bagaimana mendayagunakan sekaligus meyakinkan public bahwa keberadaan panwas *ad hoc* yang jumlahnya sangat besar dapat memberikan kontribusi yang sepadan dalam pengawasan Pemilu. **Kedua**, bagaimana menjaga integritas anggota pengawas *ad hoc* dengan segala keterbatasan jika dibandingkan dengan anggota Bawaslu yang bersifat permanen.

## 2.2 Profil Pengawas *Ad hoc* pada Pemilu 2019

### 2.2.1 Panwas adhoc dalam angka

Jumlah anggota pengawas Pemilu 2019 adalah yang paling besar dalam sejarah Pemilu di Indonesia. Ada sebanyak 916.586 personil pengawas Pemilu yang bertugas di semua tingkatan. Dari jumlah tersebut, 2.107 diantaranya adalah anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat permanen dan 914.480 anggota Pengawas Pemilu yang bersifat *ad hoc*. Sebanyak 914.585 anggota Pengawas Pemilu yang bersifat *ad hoc* pada Pemilu 2019, terdiri dari 21.603 anggota Panwaslu Kecamatan, 83.380 anggota Panwaslu Desa/Kelurahan, dan 809.497 Pengawas TPS. Sedangkan untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu di luar negeri, Bawaslu menetapkan 105 pengawas Pemilu Luar Negeri yang bertugas melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu di 35 negara.

Jumlah anggota Panwaslu Kecamatan paling banyak di Provinsi Jawa Timur dengan 1.998 anggota, diikuti Jawa Barat 1.881 anggota, Jawa Tengah 1.719 anggota, Papua 1.680 anggota, dan Sumatera Utara 1.332 anggota. Provinsi dengan jumlah anggota Panwaslu Kecamatan

paling sedikit DKI Jakarta dengan Jumlah anggota Panwaslu kecamatan sebanyak 132, Kepulauan Bangka Belitung 141 anggota Panwaslu kecamatan, Kalimantan Utara 159 anggota Panwaslu kecamatan, Bali 171 anggota Panwaslu kecamatan, dan Kepulauan Riau 210 anggota Panwaslu kecamatan. Jawa Tengah merupakan Provinsi yang memiliki anggota Pengawas Desa/Kelurahan paling banyak dengan jumlah 8.559 Pengawas Desa/kelurahan. Provinsi lain dengan jumlah pengawas desa/kelurahan paling banyak adalah Jawa Timur dengan 8.497 pengawas, Aceh dengan 6.498 pengawas, Sumatera Utara dengan 6.110 pengawas, dan Jawa Barat 5.957 pengawas desa/kelurahan.

Pengawas desa/kelurahan di Provinsi DKI Jakarta merupakan yang paling kecil jumlahnya dibandingkan provinsi lain. Jumlah Panwaslu kelurahan/desa di DKI sebanyak 267 anggota, diikuti Kepulauan Bangka Belitung (391 Panwaslu kelurahan/desa), Kepulauan Riau 416 Pengawas kelurahan/ desa, DI Yogyakarta 438 Pengawas kelurahan/ desa, dan Kalimantan Utara 482 Pengawas kelurahan/desa. Di tingkatan pengawas TPS, jumlah pengawas TPS paling banyak di Provinsi Jawa Barat dengan jumlah 138.050 pengawas TPS, diikuti Jawa Timur 130.012 pengawas TPS, Jawa Tengah 115.391 pengawas TPS, Sumatera Utara 42.644 pengawas TPS, dan Banten sebanyak 33.420 petugas TPS. Sedangkan provinsi dengan jumlah pengawas TPS paling sedikit adalah Kalimantan Utara dengan pengawas TPS hanya 2.183 orang, diikuti Gorontalo sebanyak 3.363 Pengawas TPS, Sulawesi Barat 3.864 Pengawas TPS, Maluku Utara 3.793 Pengawas TPS, dan Kepulauan Bangka Belitung 3.800 Pengawas TPS.

Jumlah anggota Pengawas yang sangat besar, khususnya di level *ad hoc* (Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/kelurahan, dan Pengawas TPS, tentu akan menjadi salah satu tolak ukur untuk menilai efektifitas kinerja Bawaslu dalam menjalankan tugas pengawasan Pemilu dan tolak ukur integritas anggota Panwaslu.

Dibandingkan pengawas *ad hoc* pada Pemilu 2014 yang tercatat hanya 233.969 orang, terdiri dari Anggota

Panwas Kabupaten/Kota sejumlah 1.493 orang, Anggota Panwas Kecamatan sebanyak 20.901 orang, Pengawas Pemilu Lapangan 211.488 orang, dan Pengawas Luar negeri 87 orang. Meskipun pada Pemilu 2014 belum dibentuk pengawas TPS, jumlah anggota pengawas *ad hoc* pada Pemilu 2014 juga jauh lebih besar dibandingkan anggota Bawaslu yang jumlahnya hanya 5 (lima) ditambah anggota Bawaslu Provinsi 99 anggota.

Data di atas memperlihatkan besarnya jumlah Pengawas Pemilu *ad hoc* dibandingkan anggota Bawaslu yang bersifat permanen. Jumlah anggota Bawaslu pada Pemilu 2019 berjumlah 2.107 anggota, terdiri 5 (lima) anggota Bawaslu RI, 188 Anggota Bawaslu Provinsi, dan 1.914 anggota Bawaslu Kabupaten. Besarnya jumlah anggota Pengawas Pemilu *ad hoc* dalam Pemilu 2019 sudah diatur dalam Pasal 89 ayat (2) UU Nomor 7/2017 bahwa susunan organisasi Bawaslu terdiri Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/ Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

### 2.2.2 Latar belakang Panwas *adhoc*

Berdasarkan Evaluasi, latar belakang profesi anggota Panwaslu beragam. Sebanyak 10.727 Panwaslu Kelurahan/ Desa (40%) adalah pedagang/pengusaha/petani/nelayan, 947 orang (3%) berlatar belakang PNS/ASN, dan 1.300 orang (5%) berlatar belakang sebagai perangkat desa atau relawan pendamping program pemerintah.

Jumlah Panwaslu Kelurahan/Desa yang berasal dari PNS paling banyak di Provinsi Papua Barat (22%), diikuti Provinsi Kalimantan Timur 17%, Provinsi Kalimantan Tengah 16%, Kepulauan Riau 13%, dan Kalimantan Utara 11%. Sedangkan yang merangkap sebagai Pendamping Desa/Perangkat Desa paling banyak di Provinsi Kalimantan Selatan sebesar 13%, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur 11%.

Latar belakang anggota Panwaslu Kecamatan pada Pemilu 2019 paling banyak juga berasal dari kelompok

pedagang/pengusaha/petani/nelayan dengan jumlah 2.829 anggota (34%). Anggota panwaslu Kecamatan lainnya berasal dari kelompok PNS/ASN 542 anggota (6%) dan Perangkat Desa/Pendamping Desa 221 anggota (3%).

Rangkap profesi sebagai PNS untuk Panwaslu Kecamatan paling besar adalah di Provinsi Kalimantan Timur yaitu 28%. Sedangkan di Provinsi Banten dan Nusa Tenggara Timur tidak ada Panwaslu Kecamatan yang rangkap profesi sebagai PNS. Namun, Secara nasional Panwaslu Kecamatan 58% tidak rangkap profesi sehingga bisa bekerja penuh waktu.

UU Nomor 7/2017 tidak melarang anggota Panwaslu *ad hoc* memiliki profesi sebagai PNS/ASN, Pendamping Desa/Perangkat Desa, maupun Pedagang/Pengusaha/Petani/Nelayan, tetapi latar belakang profesi menjadi pertimbangan dalam proses seleksi untuk memastikan semua anggota Panwaslu bekerja sesuai prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu. Untuk media peningkatan kapasitas anggota Panwaslu Kelurahan/Desa, pelaksanaan bimbingan teknis (Bimtek) ternyata paling disukai (80%), diikuti rapat koordinasi (77%), dan Simulasi (75%). Secara nasional untuk Panwaslu Kecamatan metode peningkatan kapabilitas dan cara penyampaian materi disukai sebagian besar Panwaslu Kecamatan di seluruh Provinsi. Hal ini terlihat rata-rata yang tidak menyukai hanya sebesar 1% hingga 2% saja.

Menariknya buku saku ternyata menjadi media paling mudah dipahami oleh anggota Panwaslu Kelurahan Desa. Sebanyak Sebanyak 19.436 anggota Panwaslu Kelurahan/Desa (72%) lebih mudah memahami materi yang disampaikan melalui buku saku, 19.115 anggota (71%) lebih mudah memahami materi melalui video tutorial, 18.519 anggota (69%) lebih mudah memahami materi melalui simulasi, dan 17.050 (63%) lebih mudah memahami materi yang disampaikan melalui modul.

### **2.3 Kinerja Panwas *ad hoc***

Besarnya jumlah Panwas *ad hoc* dapat menimbulkan pertanyaan seberapa besar kontribusinya dalam

menegakkan keadilan pengawasan. Jika kontribusi yang diberikan Panwas adhoc hanya 'biasa-biasa' saja, keberadaannya akan dianggap mencederai prinsip penyelenggaraan Pemilu yang efektif dan efisien. Dengan kata lain, besarnya jumlah pengawas ad hoc pada Pemilu 2019 menjadi salah satu parameter penilaian efektifitas kinerja Bawaslu.

Karena itu pada Pemilu 2019, Bawaslu membangun sistem kontrol pengawasan pemilu secara nasional berbasis teknologi dengan melibatkan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/ Desa dan pengawas TPS. Desain pengawasan tersebut merupakan bagian dari rencana strategis Bawaslu sesuai Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum Tahun 2015 – 2019.

### 2.3.1 Hasil pengawasan Siwaslu

Pada Pemilu 2019 Bawaslu membangun sistem pengawasan salah satunya adSistlah sistem informasi Pengawasan Pemilu (Siwaslu). Sistem yang menggunakan aplikasi android tersebut pada akhirnya tidak hanya menjadi *system control* bagi pengawas pemilu secara nasional, tetapi juga menjadi *warning system* terhadap potensi pelanggaran yang dilakukan pada tahapan distribusi logistik, pemungutan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di setiap tingkatan.

Siwaslu yang digunakan Bawaslu pada Pemilu 2019 setidaknya telah memberikan dua manfaat strategis dalam mendorong kinerja lembaga pengawasan Pemilu, *pertama* menjadi sistem *control* bagi pengawas Pemilu di semua tingkatan untuk menjalankan tugas pengawasan secara efektif dan efisien, *kedua* memberikan rekaman proses pengawasan yang dilakukan secara massif dan terstruktur. Rekapitulasi laporan di Siwaslu mencatat, terdapat 3.399 laporan dari Pengawas TPS tentang terjadinya kegiatan kampanye di masa tenang. Juga tercatat 1.539 laporan tentang terjadinya praktik politik uang di masa masa tenang. Sehari menjelang pemungutan suara, Siwaslu mencatat

ada 237.382 laporan Pengawas TPS tentang pemilih yang belum menerima formulir pemberi-tahuan pemilih (C6), disertai 3.250 laporan Pengawas TPS tentang belum siapnya TPS pada pukul 21.00 tanggal 16 April 2019, 2.366 laporan tentang TPS yang sulit dijangkau penyandang disabilitas pengguna kursi roda dan pemilih usia lanjut usia, 17.033 laporan tentang KPPS yang belum menerima perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara, serta 9.331 laporan tentang dan Kotak Suara TPS yang diterima oleh KPPS dalam kondisi tidak tersegel.

Pada saat proses pemungutan suara dilaksanakan, Siwaslu mencatat 13.103 laporan Pengawas TPS tentang logistik pemungutan suara yang tidak lengkap, 4.714 laporan Pengawas TPS tentang surat suara tertukar, pembukaan pemungutan suara dimulai lebih dari pukul 07.00 (35.994 laporan PTPS), saksi mengenakan atribut yang memuat unsur atau nomor urut Pasangan Calon/Partai Politik/DPD (3.109 laporan PTPS), DPT tidak terpasang di sekitar TPS (6.499 laporan), dan informasi tentang tata cara memilih tidak terpasang di sekitar TPS (20.995 laporan).

Masih dalam proses pemungutan suara, Siwaslu juga mencatat sebanyak 25.769 laporan dari pengawas TPS tentang tidak tersedianya alat bantu tuna netra (braille/template) di TPS, pendamping pemilih penyandang disabilitas tidak menandatangani surat pernyataan pendamping atau formulir Model C3-KWK (6.998 laporan), mobilisasi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya di TPS (586 laporan), KPPS mengarahkan pilihan kepada pemilih di TPS (5.740 laporan), terjadi intimidasi kepada pemilih di TPS (320 laporan), terdapat pemilih khusus yang menggunakan hak pilihnya tidak sesuai dengan domisili kelurahan dalam E-KTP (37.982 laporan), pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari satu kali (779 laporan).

Berdasarkan laporan PTPS di Siswaslu, terjadi kekurangan logistik di 10.747 TPS, adanya KPPS mencoblos sisa surat suara di 2.190 TPS, penutupan TPS sebelum pukul 13.00 waktu setempat di 9.756 TPS, saksi yang hadir tidak bersedia menandatangani formulir C1 di 1.893 TPS,

saksi tidak diberikan salinan formulir C1 di 2.843 TPS, dan Pengawas TPS tidak diberikan salinan formulir C1 di 3.014 TPS.

Siwaslu juga mencatat, jumlah PTPS yang mengirimkan laporan hasil pengawasan proses penghitungan suara di TPS dalam bentuk foto C1 Plano pada tanggal 20 Mei 2019 sebanyak 65.254 PTPS (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden), 97.901 (DPR), 99.956 (DPD), 101.498 (DPRD Provinsi), dan 101.667 (DPRD Kabupaten/Kota).

Berdasarkan data Siwaslu, terdapat 337 Panwaslu kecamatan yang melaporkan lokasi rekapitulasi suara tingkat PPK dilakukan di ruangan tertutup, lokasi rekapitulasi suara berbeda dengan tempat yang ditentukan (28 laporan), adanya keberatan saksi dari peserta Pemilu (825 laporan), adanya keberatan dari pengawas Pemilu (787 laporan), adanya rekomendasi dari pengawas Pemilu (1.004 laporan), terdapat selisih suara yang harus diperbaiki saat proses rekapitulasi (1.143 laporan), dan terdapat proses rekapitulasi yang melewati waktu yang ditentukan 267 (laporan).

### 2.3.2 Hasil Evaluasi kinerja Panwas *ad hoc*

Masifnya laporan pengawasan di Siwaslu sebanding dengan hasil evaluasi Bawaslu terhadap personil pengawas *ad hoc* pemilu 2019 di 270 daerah. Di semua tahap penyelenggaraan Pemilu, pengawas *ad hoc* memberikan kontribusi besar sebagai garda depan pengawasan Pemilu. Data evaluasi mencatat, 6943 Panwaslu Kecamatan (82%) melakukan koordinasi lebih dari 3 instansi, 960 Panwaslu Kecamatan (9%) melakukan koordinasi dengan tiga instansi, dan 538 Panwaslu Kecamatan melakukan koordinasi dengan dua instansi.

Penguatan jaringan pengawasan juga dilakukan dengan sosialisasi pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan, 56% Panwaslu Kecamatan melakukan sosialisasi pengawasan partisipatif lebih dari 10 selama tahapan Pemilu 2019, 34% melakukannya 6-10 kali, dan 10 % hanya melakukan 6 kali. Evaluasi Bawaslu mencatat, 13593 Panwaslu Kelurahan/Desa (50%) mengisi form A

lebih dari 10 kali selama tahapan Pemilu, 8765 Panwaslu Kelurahan/Desa (33%) mengisi form A 5-10 kali, dan hanya 4679 Panwaslu Kelurahan/Desa (17 %) yang mengisi form A kurang dari 5 kali selama tahapan Pemilu.

Kinerja Panwaslu Kecamatan dalam melaporkan hasil pengawasan melalui pengisian Form A lebih baik dibandingkan Panwaslu Kelurahan/Desa. Sebanyak 6019 Panwaslu Kecamatan (71%) mengisi form A lebih dari 10 kali selama tahapan Pemilu, 1698 Panwaslu Kecamatan (20%) mengisi form A 5-10 kali, dan hanya 724 Panwaslu Kecamatan (9%) mengisi form A kurang dari 5 kali selama tahapan Pemilu.

Hasil evaluasi juga mencatat, Pengawasan paling aktif dilakukan oleh Panwaslu Kelurahan/desa di Provinsi Sulawesi Barat dengan angka pengisian form A lebih dari 10 kali sebesar 86% dan Panwaslu Kecamatannya di provinsi Sumatera Barat merupakan yang paling aktif menyampaikan laporan hasil pengawasan dengan 91% dari jumlah Panwaslu Kecamatan menyampaikan laporan lebih dari 10 kali.

### **2.3.2.1 Rekomendasi perbaikan administrasi Pemilu**

Hasil evaluasi kinerja Panwas *ad hoc* yang dilakukan Bawalsu mencatat 45% Panwaslu Kecamatan memberikan rekomendasi perbaikan administrasi kepada PPK sebanyak 5-10 rekomendasi selama tahapan Pemilu. Panwaslu Kecamatan di Provinsi Bengkulu, sebagai contoh, merupakan yang paling aktif memberikan rekomendasi perbaikan ke PPK. Sebanyak 43% dari jumlah Panwaslu Kecamatan di provinsi tersebut memberikan rekomendasi perbaikan administrasi pemilu lebih dari 10 kali selama tahapan pemilu 2019. Sedangkan rekomendasi perbaikan administrasi Pemilu paling sedikit disampaikan Panwaslu Kecamatan di Provinsi Gorontalo. Sebanyak 56% Panwaslu Kecamatan di Gorontalo hanya memberikan kurang dari 5 rekomendasi kepada PPK selama tahapan Pemilu 2019.

### **2.3.2.2 Kajian awal dugaan pelanggaran**

Selain rekomendasi perbaikan administrasi, kinerja Panwaslu Kecamatan juga diukur dari jumlah kajian awal dugaan pelanggaran yang dituangkan dalam Form B.5. Evaluasi Bawaslu mencatat, 60 % dari seluruh Panwaslu Kecamatan yang mengisi kuesioner membuat kajian awal dugaan pelanggaran Pemilu kurang dari lima kali selama tahapan pemilu 2019. Sedangkan Panwaslu kecamatan yang membuat kajian awal dugaan pelanggaran Pemilu lebih dari 10 kali hanya 8 %, 32 % lainnya membuat 5-10 kajian awal dugaan pelanggaran.

Panwaslu Kecamatan di Provinsi DIY Yogyakarta tercatat paling aktif membuat kajian awal dugaan pelanggaran. Sebesar 24 % Panwaslu Kecamatan di provinsi membuat kajian awal dugaan pelanggaran. Sedangkan panwaslu kecamatan paling sedikit membuat kajian awal dugaan pelanggaran di Kalimantan Utara. Panwaslu Kecamatan di Kalimantan Utara 88% hanya membuat kajian awal dugaan pelanggaran kurang dari 5 kali.

### **2.3.2.3 Jumlah pelanggaran yang ditangani**

Jumlah pelanggaran administratif merupakan jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi pada Pemilu 2019, sebanyak 5.784 kasus pelanggaran administrasi ditangani Panwaslu Kecamatan. Jumlah tersebut 68% dari seluruh kasus pelanggaran Pemilu yang ditangani Panwaslu Kecamatan. Jenis pelanggaran lain yang paling banyak ditangani Panwaslu Kecamatan adalah pelanggaran kode etik sebanyak 529 kasus (6%), dan tindak pidana pemilu sejumlah 303 kasus (4%). Panwaslu Kecamatan juga menangani pelanggaran undang-undang lainnya sebanyak 1825 kasus (22%).

Tiga provinsi yang paling banyak menangani kasus pelanggaran kode etik yaitu; Sulawesi Utara (12%), Jambi (10%), dan Kalimantan Tengah (10%). Sedangkan 3 Provinsi paling banyak menangani kasus tindak pidana Pemilu yaitu; Provinsi Gorontalo (15%), Maluku Utara (12%) dan Sumatera Barat (10%).

#### **2.3.2.4 Potret Integritas pengawas pemilu**

Salah satu faktor penting untuk mewujudkan pemilu berintegritas adalah Pengawas Pemilu yang menjunjukkan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan evaluasi kinerja panwas *ad hoc* yang dilakukan Bawaslu di 270 Kabupaten/kota, 97% Panwaslu Kelurahan/Desa tidak memiliki catatan pelanggaran etik saat menjalankan tugas pengawasan pada pemilu 2019. Sedangkan Panwaslu Kecamatan yang tidak memiliki masalah pelanggaran etik lebih tinggi, mencapai 98%. Data evaluasi Bawaslu juga menjelaskan ada 3% dari Panwaslu Kelurahan dan 2% dari Panwaslu Kecamatan yang pernah diadukan karena dugaan pelanggaran etik.

Panwaslu Kelurahan/Desa di Provinsi Papua Barat merupakan yang paling banyak diadukan karena dugaan pelanggaran etik (11%), diikuti Panwaslu Kelurahan/Desa Kalimantan Utara (7%), dan Panwaslu Kelurahan/Desa Gorontalo (5%). Sedangkan aduan pelanggaran etik oleh Panwaslu Kelurahan/Desa paling sedikit terjadi di Provinsi Sulawesi Tengah (5%), dan Gorontalo (6%).

Pada Pemilu 2019 ada 591 (2%) anggota Panwaslu Kelurahan/Desa yang diberhentikan karena pelanggaran kode etik dan 2094 (8%) mendapat peringatan karena pelanggaran yang sama. Sebanyak 245 (3%) Panwaslu Kecamatan juga diberhentikan karena pelanggaran etik, dan 425 Panwaslu Kecamatan (5%) mendapatkan sanksi peringatan. Sanksi pemberhentian tetap paling banyak diberikan kepada Panwaslu Kelurahan/Desa di Provinsi Gorontalo (5%) dan sanksi pemberhentian tetap paling banyak diberikan kepada Panwaslu Kecamatan di Provinsi Gorontalo (6%).

### **2.4. Efektifitas kinerja Panwas *ad hoc***

#### **2.4.1 Kinerja pengawasan dan pengawasan partisipatif**

Potret pengawas *ad hoc* dalam Pemilu 2019 sebagaimana digambarkan dalam Siwaslu maupun hasil evaluasi kinerja Panwas *ad hoc* menggambarkan secara umum pengawas *ad hoc* Pemilu 2019 telah memberikan

kontribusi cukup penting besar dalam proses pengawasan Pemilu 2019. Kehadiran Pengawas TPS juga membuat Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu lebih masif. Hal itu terlihat dari besarnya temuan pelanggaran baik yang disampaikan melalui laporan resmi hasil pengawasan, Siwaslu, dan evaluasi terhadap kinerja pengawas *ad hoc* yang dilakukan Bawaslu di 270 daerah.

KinerjapengawasPemilu*adho*ctersebutdapatmenutupi rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi terjadinya pelanggaran Pemilu, baik administrasi, pidana pemilu, pelanggaran etik, dan pelanggaran lainnya. Rendahnya partisipasi *public* dalam pengawasan Pemilu menurut Surbakti dan Fitrianto (2015) terus menurun pasca Pemilu 1999. Partisipasi masyarakat yang tinggi terjadi pada Pemilu 1999 yang diukur dengan keterlibatan ratusan lembaga pemantau Pemilu yang didanai oleh puluhan Negara dan lembaga donor. Sedangkan dalam Pemilu 2004, lembaga pemantau Pemilu hanya terdiri dari 25 lembaga yang mendaftarkan diri ke KPU untuk mendapatkan akreditasi.

Pada Pemilu 2009 lembaga pemantau melakukan pengawasan dan pelaporan pelanggaran pemilu. Hasil tersebut jika dibandingkan dengan Temuan Bawaslu sendiri sangat tidak signifikan.

Belum maksimalnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu juga tercermin data pelanggaran pemilu tahun 2019 hingga periode 30 september 2019 hasil pengawasan tersebut mencatat bahwa laporan pelanggaran pemilu dari masyarakat sejumlah 3.565 laporan. Data tersebut cukup kecil dibandingkan dengan temuan pelanggaran dari pengawas pemilu dengan 18.545 temuan. Dari keseluruhan temuan dan laporan pelanggaran pemilu tersebut, 20.072 laporan/temuan di registrasi dan 2.077 laporan/temuan tidak diregistrasi.

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawas Pemilu dan kinerja pengawasan oleh Pengawas *ad hoc* yang massif dapat menjadi alasan untuk mempertahankan desain kelembagaan dan desain pengawasan yang dimiliki Bawaslu

pada saat ini. Meskipun demikian, di Pemilu berikutnya peran Panwas *ad hoc* harus ditingkatkan dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan Pemilu.

Anggota Bawaslu, Fritz Edward Siregar (2018), menilai Bawaslu pada Pemilu 2019 lebih dominan perannya dalam mengadili sengketa Pemilu, karena itu peran Bawaslu yang lebih efisien bisa didorong untuk lebih fokus menjalankan peran peradilan Pemilu daripada pengawasan Pemilu. Upaya mendorong Bawaslu untuk lebih fokus dalam menjalankan fungsi peradilan Pemilu tentu harus mempertimbangkan peran masyarakat dalam pengawasan Pemilu. Karena itu ke depan Panwas *ad hoc* harus bisa menunjukkan kinerja yang terukur dalam menjalankan program pengawasan partisipatif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Meskipun secara umum kinerja Panwas *ad hoc* cukup baik, ada sejumlah catatan yang perlu diperhatikan dalam menjaga kinerja pengawas *ad hoc*, yaitu tingginya jumlah pengawas *ad hoc* yang mengundurkan diri di tengah masa tugas, kebanyakan karena latar belakang pekerjaan yang dimiliki dan bahkan ada yang karena menjadi calon anggota legislatif. Bawaslu harus mengurangi tingginya jumlah Panwas *ad hoc* yang mengundurkan diri dengan memperbaiki proses rekrutmen pengawas *ad hoc*.

Peran Bawaslu dan Panwas *ad hoc* dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu dapat difokuskan pada sembilan permasalahan hasil *review* pelaksanaan pengawasan partisipatif pada pemilu legislatif dan pemilu presiden 2014 yang dilaksanakan Direktorat Politik dan Komunikasi Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Sembilan permasalahan itu adalah, Konsep Pengawasan Partisipatif yang belum jelas, Prosedur Hukum yang menyulitkan, tidak adanya jaminan keamanan bagi Pelapor/Saksi, tidak ada jaminan tindak lanjut atas laporan yang disampaikan, support Bawaslu bagi organisasi pamantau atau pegiat pemilu yang belum memadai, pemahaman masyarakat tentang pentingnya

partisipasi pengawasan pemilu yang kurang memadai, serta dukungan pemerintah yang tidak memadai.

#### **2.4.2 Mengkaji definisi bekerja penuh waktu bagi pengawas *ad hoc***

Amanat UU Nomor 7/2017 yang membagi peran penanganan pelanggaran kode etik kepada DKPP dan Bawaslu juga membuat Bawaslu lebih kuat mendorong kinerja anggota Panwas *ad hoc*. Sesuai UU Nomor 7 tahun 2017, DKPP bertugas memverifikasi dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu dan Kabupaten Kota, sedangkan Bawaslu diberi tugas memverifikasi dugaan pelanggaran etik yang dilakukan anggota Panwaslu kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa. Peran ini dijalankan cukup baik, dibuktikan dengan besarnya pemberhentian anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Desa/ Kelurahan baik karena alasan tidak lagi memenuhi syarat atau tidak menjalankan tugas-tugasnya dalam proses pengawasan pemilu 2019. Dengan alasan tersebut model pembagian peran penanganan pelanggaran kode etik dalam UU Nomor 7 tahun 2017 layak dipertahankan.

Banyaknya pengawas *ad hoc* yang mengundurkan diri di tengah masa tugas karena alasan pekerjaan perlu menjadi bahan kajian dalam perbaikan sistem rekrutmen. Demikian juga adanya anggota panwas *ad hoc* yang mengundurkan diri karena menjadi calon anggota legislatif perlu menjadi pertimbangan untuk mengatur lebih jelas tentang larangan bagi anggota Panwas *ad hoc* untuk menjadi calon anggota legislatif di periode pemilu yang sama. Oleh karena itu, perlu adanya pertimbangan agar panwas *ad hoc* ini kemudian dapat diarahkan menjadi pekerjaan penuh waktu demi pelaksanaan pemilu yang lebih baik.



# Bab 3

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## **BAB 3**

### **Penguatan Kelembagaan Menuju KPU yang Lebih Profesional**

*Evi Novida Ginting*

#### **3.1 Pengantar**

Menghadapi Pemilu Serentak 2019, tantangan KPU diyakini memiliki dimensi yang berbeda dibanding beberapa Pemilu sebelumnya. Di tengah antusiasme rakyat yang tinggi terhadap proses demokrasi di Indonesia, ekspektasi terhadap KPU tentu sangat besar agar mampu melaksanakan Pemilu Serentak 2019 dengan profesional. Tuntutan profesionalitas KPU tentu tidak berlebihan mengingat usia lembaga ini yang sudah 20 tahun dan diyakini mampu melaksanakan Pemilu secara efektif dan efisien.

Ekspektasi yang begitu tinggi terhadap KPU tersebut harus dipandang sebagai kepercayaan terhadap penyelenggara Pemilu yang lebih profesional. Tuntutan tersebut telah disikapi KPU dengan memperkuat kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) lembaga, baik untuk jajaran komisioner KPU seluruh Indonesia maupun sekretariat di lingkungan KPU. Penguatan kelembagaan penting dilakukan karena persoalan Pemilu Serentak 2019 begitu kompleks.

Ketua KPU RI Arief Budiman dalam berbagai kesempatan selalu menekankan penguatan SDM kelembagaan di KPU, terutama di jajaran komisioner. Penguatan tersebut tidak dipe-runtukkan dalam jangka pendek seperti menghadapi Pemilu Serentak 2019, tetapi dalam usaha menjadikan KPU sebagai lembaga yang lebih profesional untuk jangka panjang se-

bagaimana tertuang dalam Rencana Strategis KPU.

Pada konteks kesekretariatan, internalisasi kerja akan membangun kultur kelembagaan. Penguatan SDM terbangun pola disiplin, koneksi kerjasama antarbiro/bagian yang lebih baik serta budaya kerja transparan, profesional dan integritas di tubuh KPU. Ada tiga hal yang penting dalam penguatan SDM KPU yakni mampu membangkitkan semangat orang untuk menggerakkan organisasi, menghadirkan *standard operating procedure* (SOP) dalam konteks tata kelola birokrasi serta manajemen risiko.

Penguatan SDM kelembagaan tertuang dalam Renstra KPU Tahun 2015-2019. KPU RI sebagai pembuat regulasi ke pemilihan tertinggi telah menyadari hal tersebut. Dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Kedua atas Keputusan KPU No 63 tentang Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum Tahun 2015-2019 disebutkan tantangan yang dihadapi oleh KPU Periode 2017-2022 tentu berbeda dengan tantangan yang dihadapi oleh KPU pada periode sebelumnya. Selain tantangan menyelenggarakan Pemilu Serentak 2019 (Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden) yang pertama kali dalam sejarah Indonesia, tuntutan publik terhadap kualitas penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan semakin meningkat. Keberhasilan atau *success stories* yang dicapai oleh KPU periode 2012-2017 akan menjadi pijakan bagi KPU Periode 2017-2022 untuk melanjutkan dan meningkatkan prestasi yang telah dicapai. Permasalahan dan pekerjaan yang belum dituntaskan oleh KPU periode sebelumnya tentu akan menjadi agenda yang harus dituntaskan oleh KPU periode berikutnya.

KPU RI telah mengantisipasi berbagai perubahan dalam regulasi Pemilu yang dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) KPU RI. Akibat perubahan desain penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, perubahan struktur kelembagaan KPU, dan permasalahan proses Pemilu dan Pemilihan yang masih terjadi, maka selama lima tahun ke depan, isu-isu strategis yang dihadapi KPU antara lain adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas daftar pemilih secara berke-

lanjutan untuk memastikan agar DPT yang akan digunakan dalam Pemilu atau Pemilihan adalah DPT yang komprehensif, akurat, dan terkini;

2. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia KPU untuk agar tercipta sumber daya yang profesional, mandiri, berintegritas, dan bertanggung jawab;
3. Melakukan kajian, pengembangan dan penerapan terhadap beberapa sistem informasi dan teknologi untuk mendukung penyelenggaraan Pemilu yang transparan, cepat, akurat, dan kredibel, khususnya sistem informasi dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara;
4. Meningkatkan partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan Pemilu dan meningkatkan partisipasi pemilih dalam Pemilu;
5. Meningkatkan kualitas pendidikan pemilih di Indonesia;
6. Melanjutkan reformasi birokrasi di lingkungan KPU untuk menjadikan KPU sebagai lembaga negara yang baik, bersih dan berwibawa, serta memberikan pelayanan prima kepada pemilih dan semua pemangku kepentingan;
7. Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara;
8. Melakukan kajian dan menyusun regulasi serta prosedur pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Serentak 5 (lima) surat suara agar proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS dapat berjalan sesuai undang-undang dan mengurangi tingkat kesalahan;
9. Memastikan penyusunan regulasi kepemiluan yang komprehensif, tegas, progresif, dan partisipatif; da
- 10. Peningkatan aksesibilitas Pemilu terhadap pemilih disabilitas**

Berdasarkan hal di atas, dapat dijelaskan bahwa berdasarkan tujuan pembentukannya, KPU telah membuat 31 (tiga puluh satu) peraturan yang mengatur dan berlaku untuk internal organisasi. Peraturan ini merupakan kebijakan yang bersifat dukungan (*supporting*) terhadap *core business* KPU, yai-

tu penyelenggaraan Pemilu.

Sedangkan peraturan yang berkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan Pemilu itu sendiri, KPU telah berhasil membuat 127 (seratus dua puluh tujuh) peraturan. Dari keseluruhan peraturan yang telah disusun KPU tersebut, sebanyak 86 (delapan puluh enam) peraturan merupakan kebijakan baru diatur dan 72 (tujuh puluh dua) peraturan yang bersifat perubahan dari peraturan sebelumnya. Informasi ini sangat berguna untuk melihat dan memetakan peraturan apa saja yang sebenarnya penting, namun belum diatur dan memiliki potensi untuk dilakukannya penyusunan naskah akademik dari aturan tersebut, terutama yang berkaitan dengan penguatan kelembagaan KPU.

Sejak awal, Pemilu 2019 dipersiapkan menjadi sebuah terobosan untuk menekan ongkos demokrasi yang besar. Terlebih jika merujuk Pemilu sebelumnya yang diselenggarakan terpisah, maka secara finansial dinilai pemborosan uang negara. Efisiensi menjadi kata kunci yang menyeruak dalam diskursus kepemiluan di Indonesia selain menjaga psikologi pemilih, hingga meminimalisasi kemungkinan konflik sosial akibat ketegangan politik berkepanjangan. Pada eksekusinya, Pemilu Serentak 2019 memang mencapai beberapa keuntungan yang diprediksi sebelumnya. Namun tidak dipungkiri ditemukan sejumlah "tragedi" yang bertentangan dari sisi kemanusiaan. Pelaksanaan Pemilu 2019 dinilai terlalu berat hingga menyebabkan sejumlah penyelenggara Pemilu jatuh sakit hingga meninggal.

Aspek kemanusiaan tersebut memang sebelumnya luput dari prediksi *stakeholder* Pemilu. Namun patut juga dicatat bahwa aspek tersebut juga dilatarbelakangi berbagai faktor. Hasil penelitian lintas fakultas di Universitas Gadjah Mada (UGM) menyebutkan bahwa petugas KPPS meninggal disebabkan oleh penyebab natural, yakni karena sejumlah penyakit. Penelitian menunjukkan semua disebabkan oleh problem kardiovaskuler, baik jantung, stroke, maupun gabungan dari jantung dan stroke.

Aspek lain yang kemudian menjadi bahan kajian berbagai pihak agar Pemilu serentak ke depannya dihapus adalah

faktor psikologis petugas di TPS. Tekanan dari berbagai pihak di lapangan membuat petugas mengalami tekanan psikis. Prediksi proses penghitungan di TPS akan selesai dalam 1 (satu) hari dari hasil simulasi yang dilakukan KPU ternyata meleset karena petugas yang menerapkan pelayanan maksimal kepada peserta Pemilu dan pengadministrasian hasil penghitungan yang banyak. Meski demikian, proses rekapitulasi yang berjenjang diselesaikan KPU pada tiap tingkatan tepat waktu.

Sisi lain tersebut adalah muara dari prediksi tentang kualitas Pemilu 2019. KPU telah membuat berbagai terobosan menyambut pesta demokrasi serentak tersebut. Pemilu yang efisien senantiasa dikaitkan dengan pengelolaan anggaran. International IDEA (2006) mengungkapkan pemerintah dan masyarakat berharap dana yang digunakan untuk menyelenggarakan pemilu dapat digunakan secara bijaksana dan efisien. Di tengah semakin cepatnya perkembangan teknologi dan tuntutan terhadap aktivitas-aktivitas berbiaya tinggi seperti pendidikan pemilih dan diseminasi informasi, LPP (Lembaga Penyelenggara Pemilu) harus ekstra berhati-hati dalam menyusun program kerja sehingga dapat bersifat berkelanjutan, efisien, berintegritas, dan modern.

Implikasi yang diharapkan dari adanya pemilu serentak adalah efisiensi pelaksanaan pemilu disertai efektivitas yang mengikutinya, yang dapat menekan pengeluaran dana negara dalam pemilu. Solihah (2018) memaknai pemilu serentak untuk menyederhanakan sistem parpol menuju multipartai sederhana, sehingga tingkat relevansinya antara sistem pemilu dan sistem parpol dapat berjalan beriringan dengan penguatan terhadap sistem presidensial, yang berdampak kepada konsepsi kebijakan-kebijakan pemerintah yang didukung secara penuh dan solid dalam parlemen terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

### **3.2 Memulai dari Seleksi KPU yang Komprehensif**

Menyelenggarakan Pemilu yang efektif tidak hanya berbasis anggaran yang memadai, tetapi juga penting untuk memperkuat penyelenggaranya itu sendiri. Dalam hal ini KPU telah menata organisasi penyelenggara dalam mencapai kualitas

dan derajat penyelenggaraan yang efektif yang tertuang dalam regulasi tata kerja, kode perilaku dan pengawasan internal. Tujuan utama dalam konsep ini melahirkan penyelenggara Pemilu yang berkualitas dan berintegritas untuk mencapai Pemilu yang bermartabat.

Usaha untuk mencapai derajat kualitas penyelenggara Pemilu yang lebih profesional tersebut dimulai dari hulunya, yakni seleksi calon Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dituangkan dalam peraturan KPU. Jika hulunya telah meletakkan dasar-dasar penyelenggara yang berintegritas dan profesional, maka hilirnya akan melahirkan penyelenggara yang berkualitas.

Patut dicermati bahwa sejarah seleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kurun waktu 5 (lima) tahun sebelumnya, memunculkan tarikan kepentingan politik yang cukup tinggi. Peraturan KPU No 2/2013 pasal 4 ayat (2) tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menyebutkan KPU Provinsi membentuk Tim Seleksi untuk menyeleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota pada setiap Kabupaten/Kota. Anggota Tim Seleksi berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat atau melalui kerjasama dengan perguruan tinggi setempat. Penerjemahan secara administrasi pada umumnya tidak bermasalah, akan tetapi pada tataran eksekusi menjadi bias kepentingan politik dari partai politik (caleg) dan politik lokal serta ormas.

Pada fase inilah intervensi politik lokal bermain untuk 'menitipkan' orang-orang mereka sebagai tim seleksi dengan harapan calon penyelenggara yang telah mereka siapkan akan terpilih menjadi Anggota KPU Kabupaten/Kota. Seperti yang juga disinggung dalam Bab 5, Model transaksi politik berbasis penyelenggara ini jamak terjadi pada Pemilu 2014 dan Pilkada 2015. Loyalitas penyelenggara Pemilu akhirnya tidak kepada lembaga melainkan kepada pihak-pihak di luar KPU.

Model transaksi politik berbasis penyelenggara ini dimulai dari tim seleksi. Meskipun materi soal untuk tes tertulis dibuat dan disiapkan oleh KPU, akan tetapi dugaan tingkat kebobrokan soal muncul dan hasilnya tidak diketahui oleh peserta, apalagi nilai hasil tes tertulis kemudian tidak langsung menggu-

gurkan peserta untuk ikut tahapan seleksi berikutnya.

Beberapa berita terkait kebocoran soal pada seleksi KPU Kabupaten/Kota tahun 2014 mencuat di media. Di Bengkulu diberitakan, soal tes tertulis calon anggota KPU Kota dan munculnya nilai sempurna yang didapat sejumlah nama pendatang baru calon KPU. Sumber kuat yang diperoleh Bengkulu Ekspres menyebutkan, kebocoran terjadi ketika soal berada di bawah tanggungjawab KPU Provinsi. Pelaku pembocornya diduga orang dalam KPU. Berdasarkan informasi yang dimuat dalam website Bengkulu Ekspres<sup>(1)</sup>, disebutkan sebagai berikut "indikasi yang kasat mata kebocoran tersebut, terjadi ketika sejumlah peserta tes mengikuti tes tertulis begitu cepat mengerjakan soal, kemudian nilai yang didapatnya malah sempurna 100 persen".

Di Garut, pada tahun 2013, seleksi KPU juga menuai protes. Tata Anshori, salah satu peserta pencalonan, mengatakan bahwa ada permainan di Tim Seleksi yang telah menyipkan orang-orang tertentu untuk lolos dalam seleksi.<sup>(2)</sup>

Di Kabupaten Kubu Raya, Kalimantan Barat, Ketua Lembaga Pemantau Pembangunan Daerah (LPPD) Dede Junaidi mempertanyakan sikap diam seribu bahasa anggota Tim Seleksi KPU Kabupaten Kubu Raya. Serta pengabaian Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalbar atas kisruh seleksi anggota KPU Kabupaten/kota di Kalbar. "Saya menilai KPU Provinsi dan Timsel anggota KPU Kubu Raya bagaikan bertangan besi. Ibarat anjing menggonggong kafilah berlalu, padahal sudah jelas sebagaimana Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2013 tentang mekanisme seleksi anggota KPU," kata Dede Junaidi seperti dikutip dari portal Tribunnews.<sup>(3)</sup>

Beberapa peristiwa tersebut terjadi karena seleksi belum menggunakan sistem Computer Assisted Test (CAT). Tim seleksi diberi wewenang penuh untuk menentukan skor nilai ujian tertulis terhadap calon Anggota KPU Kabupaten/Kota. Praktik

1 lihat di portal berikut: <https://bengkuluekspres.com/hasil-tes-sempurna-soal-tes-calon-anggota-kpu-kota-bocor/>

2 lihat di portal berikut: <https://www.antaranews.com/berita/402979/seleksi-calon-anggota-kpu-garut-menuai-protes>

3 <https://pontianak.tribunnews.com/2013/12/26/lppd-kubu-raya-laporkan-timsel-dan-kpu-provinsi-ke-dkpp>

'kongkalikong' di tubuh Tim Seleksi memungkinkan terjadinya praktik transaksi politik berbasis penyelenggara Pemilu tersebut seperti yang terlihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 3.1**  
**Jumlah Perkara yang dipersidangkan di DKPP**

No	Tahun	Pengaduan	Peringatan Keras	Pemberhentian Tetap
1	2014	382	30	13
2	2015	917	73	27

Sumber: DKPP (2016)

Muara dari proses seleksi penyelenggara Pemilu ini berdampak pada ketidakpuasan masyarakat dan peserta Pemilu. Dari prosesi negatif rekrutmen penyelenggara Pemilu tersebutlah, KPU kemudian melakukan langkah revolusioner dengan melakukan perubahan besar yang dituangkan dalam peraturan KPU terkait seleksi. Dengan berpedoman pada pasal Pasal 31-34 dalam UU No 7 Tahun 2017 yang mengatur kewenangan KPU untuk menyeleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, maka KPU melakukan langkah penting untuk mencari tatanan yang dapat menjawab pertanyaan publik tentang kualitas penyelenggara Pemilu. Lahirnya PKPU No 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang disempurnakan ke PKPU 25/2018, PKPU 27/2018, dan PKPU 2/2019, diawali semangat untuk mengubah *mindset* masyarakat tentang calon 'titipan' pada proses seleksi. Metode seleksi yang terpusat tidak semata-mata merespon amanat UU No 7/2017, akan tetapi yang lebih utama yakni memastikan munculnya penyelenggara Pemilu yang berintegritas dan profesional (lihat tabel 3.2).

**Tabel 3.2**  
**Perubahan terkait seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU**  
**Kabupaten/Kota**

Dahulu	Sekarang
Seleksi KPU Kabupaten/Kota dilakukan KPU Provinsi	Seleksi KPU Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh KPU RI
KPU tidak melantik Tim Seleksi	KPU melantik Tim Seleksi dengan sistem sumpah janji dan menandatangani pakta integritas
Tes tertulis belum menggunakan model CAT	Tes tertulis menggunakan sistem CAT
Tes tertulis tidak menggunakan <i>passing grade</i>	Tes tertulis menggunakan <i>passing grade</i> dengan nilai terendah 60 untuk seleksi KPU Provinsi
Akumulasi nilai pada beberapa tes	Seleksi tahap administrasi, tes tertulis, dan psikotes menggunakan sistem gugur

Beberapa perubahan yang signifikan terhadap peraturan itu antara lain terkait penentuan tim seleksi. Pada PKPU No 25/2018 disebutkan dalam hal setelah ditetapkan sebagai anggota Tim Seleksi, terdapat anggota Tim Seleksi yang memiliki hubungan keluarga dengan peserta seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam satu provinsi, anggota Tim Seleksi tersebut diberhentikan. Bahkan untuk memberikan ruang yang luas bagi masyarakat terhadap hasil seleksi Tim Seleksi disebutkan Tim Seleksi melaksanakan tugas secara terbuka dengan partisipasi masyarakat. Dalam hal terdapat laporan pengaduan dari masyarakat terhadap proses dan/atau hasil koordinasi antara Tim Seleksi dengan lembaga lain, KPU dapat melakukan klarifikasi kepada Tim Seleksi dan lembaga yang bersangkutan. KPU menyampaikan hasil klarifikasi kepada Tim

Seleksi untuk ditindaklanjuti.

Di tengah tahapan Pemilu Serentak 2019 yang demikian ketat tidak serta merta mengabaikan proses penguatan kelembagaan KPU. Dalam mencapai derajat kualitas hasil Pemilu, maka penguatan keorganisasian di tubuh KPU adalah sesuatu yang harus dilakukan.

Dalam memperkuat SDM penyelenggara Pemilu tersebut, sesuai amanat UU Nomor 7 Tahun 2017, seleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dilakukan KPU dengan berbagai prinsip. Pelaksanaan Seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota berpedoman kepada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabilitas, efisien, dan efektifitas.

Tahapan seleksi Anggota KPU Provinsi dan Anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan dengan pembentukan tim seleksi, serta pelantikan dan pembekalan tim seleksi. Tim seleksi yang dibentuk KPU yang berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, unsur profesional, dan unsur tokoh masyarakat yang memiliki integritas. KPU juga memperhatikan keterwakilan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Bahkan dalam pembentukan tim seleksi, KPU juga menyertakan unsur anggota yang memiliki latar belakang pendidikan ilmu politik, sosial, pemerintahan, hukum, ekonomi, jurnalistik dan psikologi.

Tahapan pelaksanaan seleksi oleh tim seleksi yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan yang terdiri atas seleksi administrasi, seleksi tes tertulis (dengan metode CAT), seleksi tes psikologi, serta seleksi tes kesehatan dan wawancara. Selanjutnya yaitu tahap pelaporan kepada KPU.

Selanjutnya, tahapan seleksi yang dilakukan KPU ialah pencermatan laporan hasil seleksi dari tim seleksi, uji kelayakan dan kepatutan dan tanggapan masyarakat, penetapan 2 kali jumlah kebutuhan calon anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota berdasarkan urutan peringkat teratas dalam rapat pleno, pengangkatan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, pelantikan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, serta orientasi Tugas Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Pada tahun 2018, dilaksanakan 7 tahapan seleksi dan 1 seleksi tambahan oleh KPU. Tahap 1 terdiri atas 16 Tim Seleksi, untuk menyeleksi Anggota KPU Provinsi di 16 Provinsi yang Akhir Masa Jabatan (AMJ) tanggal 24 Mei 2018. Pelantikan dan Pembekalan Tim Seleksi dilaksanakan tanggal 22 – 24 Januari 2018. Tahap 2 terdiri atas 23 Tim Seleksi untuk menyeleksi 118 KPU Kabupaten/Kota di 15 Provinsi yang AMJnya bulan Juni 2018. Pelantikan dan Pembekalan Tim Seleksi dilaksanakan pada tanggal 11 – 13 Februari 2018.

Selanjutnya, tahap 3 terdiri atas 7 Tim Seleksi untuk menyeleksi 1 KPU Prov dan 26 KPU Kab/Kota di 4 Provinsi yang AMJ-nya bulan Juli 2018. Pelantikan dan Pembekalan Tim Seleksi dilaksanakan pada tanggal 19 – 21 Maret 2018. Seleksi tahap 4 terdiri dari 8 Tim Seleksi untuk menyeleksi 5 KPU Provinsi dan 11 KPU Kab/Kota di 4 Provinsi yang AMJ-nya bulan Agustus dan September 2018.

Kemudian, seleksi tahap 5 terdiri dari 26 Tim Seleksi untuk menyeleksi 1 KPU Provinsi dan 114 KPU Kabupaten/Kota di 10 Provinsi yang AMJ-nya bulan Oktober 2018. Seleksi terdiri atas 13 Tim Seleksi untuk menyeleksi 1 KPU Provinsi dan 40 Kab/Kota di 11 Provinsi yang AMJ-nya bulan Desember 2018. Seleksi tahap 7 terdiri dari 38 Tim Seleksi untuk menyeleksi 1 KPU Provinsi dan 117 Kab/Kota di 20 Provinsi yang AMJ-nya Januari, Februari dan Maret 2019. Terakhir, seleksi tambahan terdiri dari 2 Tim Seleksi untuk menyeleksi 2 calon anggota KPU Lampung dan Jawa Timur penambahan dari 5 anggota menjadi 7 anggota.

Pada tahun 2019 sudah berjalan tiga tahapan seleksi yang merupakan lanjutan dari tahapan tahun 2018. Tahap 8 terdiri dari 6 Tim Seleksi untuk menyeleksi 1 KPU Provinsi dan 14 KPU Kabupaten/Kota di 3 Provinsi yang AMJ-nya bulan April dan Mei 2019. Tahap 9 terdiri atas 10 Tim Seleksi untuk menyeleksi 39 KPU Kabupaten/Kota di 3 Provinsi yang AMJ-nya bulan Juni 2019. Dan tahap 10 terdiri dari 6 Tim Seleksi untuk menyeleksi KPU Provinsi Lampung dan 15 KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. Tim Seleksi calon Anggota KPU Provinsi Lampung dilantik tanggal 10 Juli dan mengikuti pembekalan tanggal 11 Juli, sedangkan Tim Seleksi Anggota KPU Kabupat-

en/Kota Lampung sampai saat ini belum dilakukan pelantikan dan pembekalan.

Pasca putusan MK, jumlah anggota Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dari 3 orang menjadi 5 orang. Kemudian, jumlah anggota KPU Provinsi berjumlah 7 orang di sepuluh provinsi dan berjumlah 5 orang di 24 provinsi. Hingga kini, Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang sudah dilantik berjumlah 2.668 anggota dari 530 satuan kerja, setara dengan 96,67% dari total seluruh anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Jumlah total anggota KPU Provinsi dan kabupaten/kota adalah sebanyak 2.760 anggota (548 satuan kerja).

Sementara itu, anggota KPU Provinsi yang sudah dilantik berjumlah 178 anggota dari 32 Provinsi, dimana 9 KPU Provinsi merupakan satuan kerja provinsi dengan jumlah anggota sebanyak tujuh orang (Aceh, Sumut, Banten, DKI Jakarta, Jabar, Jateng, Jatim, Sulsel dan Papua). Sisanya, sebanyak 23 provinsi merupakan anggota KPU Provinsi yang berjumlah 5 orang. Kemudian, anggota KPU Kabupaten/Kota yang sudah dilantik berjumlah 2.490 anggota dari 498 Kabupaten/Kota dengan masing-masing Kabupaten/Kota berjumlah 5 anggota.

Sedangkan anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang belum dilantik berjumlah 92 anggota (18 Satker) atau 3,33% dari total seluruh jumlah anggota. Di antaranya anggota KPU Provinsi Lampung sebanyak 7 anggota, Anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung sebanyak 15 Kabupaten/Kota yang terdiri dari 75 anggota, Anggota KPU Kabupaten Simeuleu Provinsi Aceh berjumlah 5 anggota, dan Anggota KPU Kabupaten Simeuleu Provinsi Aceh berjumlah 5 anggota.

Dari seluruh anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang sudah dilantik sebanyak 2.668 anggota, sebanyak 1.908 anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dari 378 Satker telah mengikuti orientasi tugas.<sup>(4)</sup> Orientasi tugas tersebut telah berjalan 14 gelombang.

<sup>4</sup> Orientasi tugas adalah salah satu sarana bagi KPU RI memberikan pemahaman dan pengertian tentang perlunya pelaksanaan Pemilu yang berintegritas. Orientasi ini diperuntukkan bagi anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah dilantik sebagai bekal awal dalam pelaksanaan tugas mereka di lapangan.

Pada tahun 2018, sebanyak 452 anggota dari 90 Satker telah melaksanakan orientasi tugas yang terdiri dari 22 Anggota KPU Provinsi dari 4 Provinsi, dan 430 anggota dari 86 Kabupaten/Kota. Kemudian, pada tahun 2019, sebanyak 452 anggota dari 90 Satker melaksanakan orientasi tugas yang terdiri dari 22 Anggota KPU Provinsi dari 4 Provinsi, dan 430 anggota dari 86 Kabupaten/Kota. Adapun anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang belum mengikuti orientasi tugas sebanyak 760 anggota dari 152 Satker.

Serangkaian penguatan kelembagaan tersebut telah menunjukkan tingkat profesionalisme dan integritas penyelenggara Pemilu yang semakin membaik. Menurunnya angka gugatan hasil Pemilu ke Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi fakta bahwa KPU bekerja dalam azas yang *fairness* dan terbuka. Jumlah permohonan gugatan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di MK pada Pemilu 2019 menurun hampir dua kali lipat dibanding 2014. Pada Pemilu 2019 terdapat 470 perkara permohonan sedangkan pada Pemilu 2014 sebanyak 902 permohonan.

### 3.3. Penguatan Lembaga dengan Pengawasan Internal dan Kode Perilaku

Untuk memperkuat independensi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tersebut, KPU membuat pengawasan internal. Pengawasan internal bertujuan menjaga integritas dan profesionalisme dalam bekerja. Pengawasan dilakukan dengan cara monitoring dan supervisi ke lapangan serta berdasarkan laporan masyarakat. Ketika ditemukan adanya pelanggaran kode perilaku, pakta integritas dan sumpah janji, harus segera ditindaklanjuti.

Terhadap pelanggaran yang ditemukan maka KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota akan diberikan sanksi peringatan untuk pembinaan sampai jenis pelanggaran yang dapat diteruskan ke DKPP. Pengawasan internal juga diterapkan dengan membuat kode perilaku seperti larangan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Tidak diperbolehkan ada gratifikasi, penggunaan uang negara, menggunakan fasilitas negara, dan pengutipan pembentukan PPK. Selain itu, Anggota KPU tidak

diperbolehkan menerima honor apapun termasuk menjadi narasumber dari peserta Pemilu 2019. Bahkan, Anggota KPU tidak diperbolehkan lagi menjadi dosen, staf pengajar, dan pengurus organisasi kemasyarakatan berbadan hukum selama masa tugasnya berlangsung.

Dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 juga diatur kewenangan KPU Kabupaten/Kota untuk menangani pelanggaran etik yang dilakukan badan penyelenggara *ad hoc*. Hal ini bertujuan agar laporan pelanggaran etik badan *ad hoc* segera dapat ditangani dengan cepat, efektif dan menjaga tahapan Pemilu 2019, karena jika terbukti melakukan pelanggaran, KPU Kabupaten/Kota dapat memberhentikan tetap bada *ad hoc*.

### 3.4 Membangun Relasi dengan Stakeholder

Surbakti (2014) menulis setidaknya terdapat sembilan bentuk partisipasi warga negara dalam proses penyelenggaraan tahapan pemilu. *Pertama*, keterlibatan anggota parpol dalam proses seleksi calon anggota DPR dan DPRD, serta dalam memberikan masukan untuk perumusan visi, misi, dan program parpol dalam pemilu. *Kedua*, keterlibatan para aktivis LSM dalam menyelenggarakan program pendidikan pemilih (*voter's education*). *Ketiga*, mendukung secara aktif parpol peserta pemilu atau calon tertentu, baik dengan menjadi peserta kampanye pemilu maupun ikut menyumbang dana kampanye dalam bentuk uang dan/atau barang dan jasa. *Keempat*, mengajak orang lain mendukung parpol/calon tertentu dan/atau untuk tidak mendukung parpol/calon lain dalam pemilu. *Kelima*, keterlibatan dalam lembaga pemantau pemilu yang mendapat akreditasi dari KPU untuk melakukan pemantauan terhadap satu atau lebih tahapan pemilu di sejumlah daerah pemilihan. *Keenam*, keterlibatan pemilih dalam melakukan pengawasan atas proses penyelenggaraan tahapan pemilu: mengawasi apakah pemilu diselenggarakan sesuai peraturan perundang-undangan. *Ketujuh*, ikut memilih atau memberikan suara di TPS pada hari pemungutan suara (*voting turnout*). *Kedelapan*, keterlibatan aktif lembaga survei untuk melakukan exit poll (mengajukan pertanyaan kepada pemilih secara acak segera setelah memberikan suara di TPS) atau penghitungan cepat (*quick*

count) atas hasil pemungutan suara di TPS yang jadi sampel. *Kesembilan*, keterlibatan pekerja media cetak dan elektronika secara aktif dalam proses peliputan kegiatan pemilu dan/atau penulisan dan penyiaran berita tentang kegiatan pemilu.

Salah satu poin penting dari Pakta Integritas Anggota KPU adalah bekerjasama dengan berbagai pihak, untuk menyukseskan dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum, dengan tetap menjunjung tinggi prinsip kemandirian, imparialitas non partisan dan adil.

Titik tekan independensi KPU adalah hal yang mutlak dalam penyelenggaraan Pemilu. Independensi LPP merupakan salah satu persoalan yang paling sengit diperdebatkan di dalam konteks penyelenggaraan pemilu, meskipun hingga saat ini belum ada kesepakatan mengenai arti sebenarnya dari independensi LPP. Sebagian alasannya adalah karena istilah 'independensi' merujuk pada dua konsep yang berbeda – yakni independensi struktural dari pemerintah (sebagaimana dimiliki oleh model penyelenggaraan Independen); dan 'independensi sikap' yang diharapkan dimiliki oleh semua LPP, terlepas dari model penyelenggaraan apapun yang dipakai, di mana LPP tidak bertekuk lutut terhadap tekanan pemerintah, politisi, serta pengaruh-pengaruh partisan lainnya dalam mengambil keputusan. Dua konsep tersebut merupakan dua hal yang berbeda, yang satu formal sedangkan yang satunya lagi normatif; meskipun begitu, keduanya saling berkaitan karena model penyelenggaraan Independen banyak dinilai orang sebagai model penyelenggaraan yang paling dapat menjamin independensi LPP dalam bertindak dan mengambil keputusan (IDEA, 2016).

Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 mengatur hubungan dengan pemangku kepentingan, dengan berpedoman pada prinsip Penyelenggaraan Pemilu yang mandiri; jujur, adil; berkepastian hukum; tertib; kepentingan umum; terbuka; proporsional; profesional; akuntabel; efektif; efisien; dan aksesibilitas.

Pemangku kepentingan yang dimaksud meliputi: (a) pemilih; (b) Peserta Pemilu; (c) organisasi kemasyarakatan; (d) perguruan tinggi; (e) media massa; (g) Bawaslu dan DKPP; (h) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemer-

intah Daerah Kabupaten/Kota; (i) DPR; (j) Kepolisian Republik Indonesia; (k) Tentara Nasional Indonesia; (l) Kejaksaan; (m) lembaga peradilan; (n) dan/atau pihak lain yang diperlukan. Untuk itu, fokus kerjasama dengan pemangku kepentingan, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menggunakan prinsip aksesibilitas, transparan, akuntabilitas, dan proporsional. Pola hubungan dengan *stakeholder* bersifat koordinasi dalam setiap tahapan Pemilu.

Untuk menciptakan proses pemilu yang berintegritas dan kredibel serta meningkatkan penerimaan publik terhadap hasil pemilu, maka sangat penting bagi LPP untuk tidak saja bekerja secara independen, tetapi juga imparisial. Tanpa adanya imparisialitas dari penyelenggara pemilu, integritas pemilu akan tercederai dan akan sangat sulit untuk meyakinkan masyarakat terhadap integritas proses pemilu, khususnya kepada pihak-pihak yang kalah. Setiap LPP diharapkan untuk menyelenggarakan pemilu secara imparisial. Terlepas dari model penyelenggaraan macam apa yang dipakai dan sumber akuntabilitas apa yang dimiliki, LPP harus memperlakukan semua peserta pemilu secara merata, adil, dan setara, tanpa sedikitpun memberikan keuntungan kelompok-kelompok tertentu (IDEA, 2016).

#### **3.4.1 Hubungan dengan Pemilih**

Pemilih adalah jantungnya Pemilu. Mereka adalah kelompok yang penting disasar dalam tiap tahapan Pemilu. KPU menyadari betul hubungan dengan pemilih ini harus dimaksimalkan, tidak hanya dalam konteks sosialisasi tetapi juga pendidikan pemilih. Dengan demikian, tingkat 'melek' politik rakyat semakin membaik yang bermuara kepada kualitas pemilih yang menjadi bagian penting dari proses demokrasi, tetapi mampu menentukan pilihan yang bijak saat berada di TPS.

Pendidikan pemilih kemudian diatur secara spesifik dalam Peraturan KPU No 10 Tahun 2018. Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat bertujuan:

- A. Menyebarluaskan informasi mengenai tahapan, jadwal dan program Pemilu;
- B. Meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang hak dan kewajiban dalam Pemi-

- lu; dan
- C. Meningkatkan partisipasi Pemilih dalam Pemilu.

Metode yang digunakan dalam menyampaikan materi Sosialisasi Pemilu dilakukan melalui forum warga, komunikasi tatap muka, media massa, bahan sosialisasi, alat peraga sosialisasi, mobilisasi sosial, pemanfaatan budaya populer, pemanfaatan budaya lokal/tradisional, laman KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, papan pengumuman KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, media sosial, media kreasi, dan/atau bentuk lain yang memudahkan masyarakat untuk dapat menerima Informasi Pemilu dengan baik.

Sosialisasi kepada pemilih melibatkan Relawan Demokrasi (Relasi) yang dibentuk di seluruh KPU se-Indonesia. Terdapat 10 (sepuluh) basis sasaran yakni :

1. Basis keluarga
2. Basis pemilih pemula
3. Basis pemilih muda
4. Basis pemilih perempuan
5. Basis Pemilih Penyandang Disabilitas
6. Basis Pemilih Berkebutuhan Khusus
7. Basis Pemilih Marginal
8. Basis Komunitas
9. Basis Keagamaan
10. Basis Warga Internet (Netizen)

Jika mencermati pola hubungan dengan pemilih dan dikaitkan dengan partisipasi masyarakat, KPU berhasil melampaui target nasional sebesar 77,5 %. Angka partisipasi pada Pemilu 2019 mencapai 81 %.

#### **3.4.2 Hubungan dengan Peserta Pemilu**

Pola hubungan dengan peserta Pemilu secara khusus diatur oleh KPU untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara Pemilu di setiap tingkatan. Pengaturan ini penting untuk memastikan penyelenggara Pemilu bekerja secara profesional dan berintegritas. KPU menyadari tingginya dinamika politik pada Pemilu 2019 akan menyebabkan pola hubungan penyelenggara dan

peserta Pemilu juga akan berdampak pada aspek lain. Untuk itulah, pola hubungan tersebut secara detail sudah diatur dalam kode perilaku penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 74 poin d, e, dan f PKPU No 8 Tahun 2019, yakni:

1. menolak pemberian dalam bentuk apapun dari Peserta Pemilu, calon Peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat mempengaruhi keputusan Penyelenggara Pemilu, dan apabila tidak bisa ditolak wajib diserahkan kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
2. tidak menerima honor narasumber dari Peserta Pemilu, pasangan calon dan tim kampanye;
3. tidak menerima imbalan dalam bentuk uang, barang, jasa, dan/atau pemberian lainnya secara langsung dan/atau tidak langsung dari Peserta Pemilu, pasangan calon dan tim kampanye;

Pada aspek yang lain, pola hubungan koordinasi dengan peserta Pemilu diwujudkan dalam berbagai kegiatan KPU. Setiap regulasi yang dikeluarkan KPU disosialisasikan kepada peserta Pemilu pada tiap tingkatan. Hal ini bertujuan agar terjadi kesepahaman antara KPU dan peserta Pemilu. Untuk memudahkan pola komunikasi tersebut dibentuklah *Liaison officer* (LO) peserta Pemilu. Mereka adalah seseorang yang bertugas menghubungkan partai politik dengan KPU untuk berkomunikasi dan berkoordinasi mengenai kegiatan antarlembaga.

### 3.5 Kesimpulan

Penguatan kelembagaan KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang kompeten dan professional merupakan kebutuhan agar mampu bertindak dengan independensi penuh. Alasan utama transformasi kelembagaan KPU adalah karena Lembaga ini sebagai konduktor utama pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur kewenangan KPU yang kuat. Semakin kuat Lembaga KPU, semakin membutuhkan integritas dan profesionalitas dari anggotanya. Di tengah upaya perbaikan kualitas demokrasi, lewat perbaikan kualitas Pemilu, jangan sampai ada anggota KPU yang mundur atau terpaksa

berhenti di tengah jalan akibat tersandung permasalahan politik atau pidana. Negara telah melakukan investasi besar-besaran lewat proses rekrutmen anggota KPU yang begitu massif, terbuka, dan dilakukan asesmen yang komprehensif hingga *fit and proper test* oleh Parlemen. Syarat sebagai anggota KPU diperberat, salah satunya tidak terdaftar sebagai anggota partai politik, mengundurkan diri dari jabatan politik dan organisasi kemasyarakatan dan tidak pernah dipidana penjara merupakan indikator KPU diisi oleh orang-orang yang berintegritas. Integritas dari anggota KPU sepatutnya menjadikan KPU sebagai Lembaga yang sangat independent, mandiri dan bebas dari intervensi pihak lain.

Dalam rentang waktu beberapa tahun ke depan, KPU akan dihadapkan dengan tantangan yang berat, yaitu menyelenggarakan Pemilu dan Pemilihan serentak di tahun 2024. Berkaitan dengan tugas berat itu, masa depan KPU juga sebenarnya dipertaruhkan tatkala pemilu dan pemilihan dilakukan secara serentak. Setelah dua agenda politik itu sudah dilaksanakan secara serentak, apakah tugas KPU pascā pemilihan dan pemilu serentak tahun 2024. Di satu sisi penguatan kelembagaan KPU sangat dibutuhkan untuk menyongsong tugas berat tersebut. Di sisi lain, pasca tahun 2024, posisi KPU dipastikan akan dievaluasi dari sisi ketatanegaraan karena hanya memiliki agenda kerja lima tahun sekali.

Transformasi KPU harus dilakukan dalam jangka panjang dan bertujuan agar tidak membuat celah perubahan kembali lewat perubahan atau revisi undang-undang tentang penyelenggara Pemilu. Diharapkan penelitian ini bisa menjadi instrument baru sebagai bahan penyusunan rencana strategis KPU atau rencana jangka panjang ke depan.

KPU sebagai lembaga yang mandiri, independen dan berintegritas seharusnya bukan sub ordinasi dari lembaga-lembaga lain. Jika KPU kuat dan mapan secara kelembagaan, bahkan pada masanya nanti memiliki komisioner yang organik dari internal, maka cita-cita KPU sebagai lembaga yang independen akan benar-benar terwujud. Transformasi kelembagaan KPU menjadi sebuah urgensi untuk melaksanakan pemilu yang bebas dari manipulasi. Adalah keniscayaan Pemilu yang manipulatif

diawali oleh penyelenggara pemilu yang tidak berintegritas. Maka wewenang KPU yang diatur di dalam UU harus diturunkan dalam sebuah bentuk transformasi yang memiliki nilai warisan positif bagi perbaikan KPU secara kelembagaan kedepan.

Transformasi kelembagaan KPU sangat diperlukan sebagai upaya re-orientasi keorganisasian dan tata kerja anggota KPU, merevitalisasi visi-misi dan mengadaptasi hal-hal baru yang sesuai dengan perkembangan zaman. Transformasi kelembagaan bisa dilakukan dengan memperkuat struktur organisasi KPU, penanaman tata nilai, penerapan kode perilaku dan reformasi di berbagai sektor.



# Bab 4

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## BAB 4

### Mekanisme Seleksi Jajaran KPU dan Bawaslu: Perubahan Pengaturan Pasca Reformasi dan Beberapa Permasalahan Berdasar UU 7/2017

Ida Budhiati

#### 4.1 Pengantar

Salah satu aspek yang penting dan berpengaruh dalam perkembangan politik hukum pemilu yang sekaligus juga menimbulkan masalah dalam hal implementasinya adalah integritas. Dalam artiannya yang luas, integritas pemilu meliputi seluruh proses dari hulu hingga hilir, baik penyelenggara maupun penyelenggaraan pemilu. Secara lebih spesifik, tulisan ini menyorot dalam hal seleksi penyelenggara di jajaran KPU dan Bawaslu. Proses seleksi dalam tulisan ini penting untuk menciptakan jajaran penyelenggara yang tidak hanya mandiri,<sup>(1)</sup> melainkan juga profesional dalam menjalankan tugasnya.

Satu *axioma* yang hendak ditekankan disini adalah bahwa sifat pemilu yang demokratis adalah hanya dapat terwujud apabila Penyelenggara Pemilu juga memiliki sifat independen, berintegritas, dan profesional sebagai satu persyaratan minimal yang harus dimiliki. Pendek kata dan dalam perspektif yang lebih luas, dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan *good and clean government* sebagaimana diniatkan dalam reformasi, maka sudah sepantasnya untuk berangkat dari *good and clean election* dimana integritas penyelenggara sebagaimana disebutkan adalah melekat dengan konteks tersebut.

<sup>1</sup> Menurut Jimly Asshidiqie (2006), independen memiliki arti lebih dari sekedar bebas dari pengaruh melainkan juga bermakna sebagai suatu kekuatan, paradigma, etika, dan spirit yang menunjukkan kepentingan rakyat.

Menilik kebelakang, aspek integritas penyelenggara juga tidak dapat pula dilepaskan dari sejarah pemilu itu sendiri. Pada masa Orde Baru, pemilu ditengarai tidak bersih dari tekanan politik sehingga menimbulkan keraguan akan hasil pemilu yang tidak lebih dari alat stempel legitimasi kekuasaan (Sulistyo 2002). Pada saat gelombang reformasi sudah tak terbendung dan memaksa Soeharto mengundurkan diri, posisinya digantikan oleh B.J. Habibie yang memimpin masa transisi dalam waktu yang singkat. Pada masa itu Pemilu diselenggarakan dengan berdasarkan pada UU 3/1999 yang membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU), menggantikan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) (Arinanto 1999). Dari segi substansinya, perubahan lembaga ini merepresentasi semangat reformasi. Apabila LPU lebih condong berfungsi sebagai mesin rezim, maka pembentukan KPU untuk pertama kali ini lebih bertujuan untuk mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. KPU selaku penyelenggara terdiri dari unsur partai-partai politik peserta pemilu dan unsur pemerintah, dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dengan demikian KPU beranggotakan 48 orang dari perwakilan partai politik dan lima orang dari unsur pemerintah. Jumlah keanggotaan yang besar tersebut bertujuan untuk memastikan memwadahi seluruh kepentingan dari partai peserta. Hanya saja, model perwakilan ini dipandang tidak sesuai dengan semangat kemandirian yang hendak dikedepankan sebagaimana tertuang dalam Tap MPR IV/MPR/1999 sehingga pada periode selanjutnya model keanggotaan tersebut ditanggalkan.

Sebagaimana dikatakan oleh Daniel S. Lev (1965) dan Mahfud M.D (2009), hukum yang berlaku tidaklah dapat dilepaskan dari situasi politik yang melingkupinya. Mengacu pada keduanya, dalam melihat permasalahan seleksi anggota Penyelenggara Pemilu, artikel ini perlu berkaca pada pengaturan di beberapa periode sebelumnya, yaitu pada masa Orde Baru dan transisi, masa pasca reformasi dan masa periode pengaturan UU 7/2017. Perihal ini dipandang untuk sekaligus menjadi bahan refleksi dari permasalahan dan pengaturan yang dihadapi. Selain itu, bab ini juga melihat bahwa perubahan ketentuan rekrutmen Penyelenggara Pemilu juga agaknya tidak

dapat dipisahkan dari perubahan kelembagaan Penyelenggara Pemilu itu sendiri.

Adapun tulisan ini membatasi pada seleksi pada jajaran KPU dan Bawaslu saja dan tidak pada DKPP yang terbentuk belakangan pada tahun 2011. Pembatasan ini dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan mengingat posisi dari penulis yang merupakan anggota dari DKPP. Pembatasan selanjutnya, dikarenakan keterbatasan ruang dan waktu, tulisan ini menyoal pada seleksi jajaran penyelenggara sampai kabupaten/kota saja. Dengan demikian tulisan ini terbagi dalam beberapa bagian antara lain: pengaturan rekrutmen pada masa pasca reformasi, dan permasalahan analisis mekanisme rekrutmen berdasarkan pada UU 7/2017 beserta permasalahannya.

#### **4.2 Mekanisme Rekrutmen Penyelenggara Pasca Reformasi**

Di masa Orde Baru LPU selalu diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dengan Sekretariat dipimpin oleh Sekjen Departemen Dalam Negeri. Sementara itu, pada Pemilu 1999, KPU beranggotakan perwakilan partai politik peserta pemilu dan lima orang unsur pemerintah. Setelahnya, keanggotaan Penyelenggara Pemilu pasca reformasi memiliki syarat yang berbeda. Hal ini seiring pula dengan amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2002 yang pada ketentuan Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Sebelumnya, ketentuan mengenai penyelenggara yang tidak berasal dari peserta pemilu maupun pemerintah untuk pertama kali diatur dalam UU 4/2000 yang menyatakan tambahan frasa "independen dan non-partisan".<sup>(2)</sup> Ketentuan dalam UU 4/2000 tersebut kemudian dipergunakan dalam rekrutmen KPU untuk Pemilu 2004 yang kemudian hasil seleksinya diakui oleh UU 12/2003.

Seiring dengan amandemen UUD 1945 tersebut, pemilu tahun 2004 dilaksanakan berdasarkan UU 12/2003 yang menghadirkan sifat "mandiri" yang berarti bahwa tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik<sup>(3)</sup> ke dalam

<sup>2</sup> UU No.4 Tahun 2000 Pasal 8 ayat (2).

<sup>3</sup> UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 18 huruf i.

persyaratan anggota KPU,<sup>4</sup> KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Ketentuan tidak menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik tersebut kemudian menjadi syarat anggota pada pengaturan penyelenggara untuk periode pemilu selanjutnya. Tujuan utama dari ketentuan a quo adalah agar KPU bebas dari intervensi politik. Hanya saja, periode pertama pemilu pasca reformasi ini keanggotaan KPU masih bersifat penunjukan, yaitu KPU yang diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, KPU Provinsi diusulkan oleh gubernur untuk persetujuan KPU, dan KPU Kabupaten/Kota oleh bupati/walikota untuk persetujuan KPU Provinsi. Untuk keanggotaan KPU ditetapkan oleh Presiden sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU.<sup>5</sup> Perubahan lain adalah perihal jumlah anggota dimana anggota KPU paling banyak terdiri dari 11 orang, 5 orang untuk KPU Provinsidan 5 orang untuk KPU Kabupaten/Kota.

Berdasarkan UU 12/2003, Pengawas Pemilu dibentuk oleh KPU dengan jumlah paling banyak 9 orang, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi oleh Panitia Pengawas Pemilu dengan jumlah paling banyak 7 orang, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota oleh Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dengan jumlah paling banyak 7 orang, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dengan jumlah paling banyak 5 orang.<sup>6</sup> Unsur keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers.

Proses seleksi dengan model penunjukan ini kemudian kembali mengalami perubahan, terutama juga berkenaan dengan evaluasi penyelenggaraan Pemilu 2004, Pilkada 2005, dan dengan memperhatikan pula Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 yang selanjutnya dituangkan melalui UU 22/2007. Berbeda dengan pengaturan seleksi pada UU 12/2003 yang bersifat sentralistis, UU 22/2007 mengatur mekanisme seleksi secara berjenjang sesuai dengan sifat

---

4 UU No 12 Tahun 2003 Pasal 15 ayat (1).

5 UU No 12 Tahun 2003 Pasal 19. Masing-masing diusulkan sebanyak dua kali dari jumlah anggota yang diperlukan

6 UU No 12 Tahun 2003 Pasal 120 dan Pasal 124.

kelembagaan KPU yang hierarkis. Dalam pengaturan ini pula untuk pertama kalinya tercantum ketentuan perihal memperhatikan perwakilan perempuan sebesar 30% untuk KPU. Untuk menjamin kemandirian dan pengaruh dari partai politik, terdapat frasa tambahan berupa tidak menjadi anggota partai politik sekurangnya dalam jangka waktu lima tahun terakhir. Ketentuan penting lainnya dalam UU 22/2007 adalah dibentuknya Bawaslu sebagai lembaga pengawas yang mandiri dan terpisah dari KPU.

UU 22/2007 mengatur mekanisme rekrutmen dengan menerapkan asas *check and balances* yang dilakukan secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Mekanisme rekrutmen dilakukan dengan pertama-tama membentuk Tim seleksi. Keanggotaan dari Tim seleksi sendiri dibentuk oleh Presiden untuk kemudian Presiden menetapkan 21 nama dan mengusulkan nama-nama calon anggota kepada DPR.<sup>7)</sup> Selanjutnya, KPU membentuk Tim seleksi calon anggota Provinsi yang terdiri atas 1 orang diajukan oleh gubernur, 2 orang diajukan oleh DPRD Provinsi, dan 2 orang diajukan oleh KPU.<sup>8)</sup> Tim seleksi kemudian mengajukan 10 nama yang selanjutnya diadakan uji kelayakan dan kepatutan oleh KPU. Demikian halnya dengan seleksi KPU Kab/Kota, KPU Provinsi membentuk tim seleksi dengan komposisi 1 orang diajukan oleh gubernur, 2 oleh DPRD Kab/Kota, dan 2 oleh KPU Provinsi. Selanjutnya, tim seleksi menyerahkan 10 nama kepada KPU Provinsi untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan.

Semenjak diundangkannya UU 22/2007, pengawas pemilu menjadi badan tersendiri yang terpisah dari KPU. Pada masa ini, hanya Bawaslu saja yang bersifat tetap sedangkan jajaran di bawahnya bersifat ad hoc.<sup>9)</sup> Meskipun Bawaslu telah menjadi badan yang bersifat tetap, namun mekanisme pembentukan tim seleksinya masih dibentuk oleh KPU yang kemudian mengajukan 15 nama calon anggota kepada DPR untuk kemudian memilih sebanyak 5 orang. Untuk Panwaslu Provinsi, KPU Provinsi mengusulkan kepada Bawaslu sebanyak

---

7 UU No. 22 Tahun 2007 Pasal. 12 dan Pasal 14.

8 UU No 22 Tahun 2007 Pasal 17.

9 UU No 22 Tahun 2007 Pasal. 70.

6 nama yang oleh Bawaslu kemudian menetapkan 3 orang. Demikian pula dengan Panwaslu Kab/Kota maupun Panwaslu Kecamatan yang diusulkan oleh jajaran KPU Kab/Kota untuk kemudian ditetapkan oleh jajaran Panwaslu setingkat di atasnya.<sup>(10)</sup>

Ringkasnya, mekanisme seleksi penyelenggara yang sebelumnya menggunakan metode penunjukan oleh Presiden dan Kepala Daerah berubah menjadi seleksi terbuka yang di dalamnya melibatkan juga partisipasi masyarakat pada tiap jenjang. Model inilah selanjutnya yang menjadi cetak biru mekanisme seleksi pada periode-periode selanjutnya.

Pada tahun 2011, dengan diundangkannya UU 15/2011 terjadi perubahan kelembagaan Penyelenggara Pemilu. Diantaranya yang cukup menonjol adalah penguatan Bawaslu yang bersifat tetap hingga Provinsi, dan Terbentuknya DKPP. Meskipun terdapat beberapa penguatan kelembagaan, namun UU 15/2011 ini menghilangkan ketentuan tidak menjadi anggota partai politik sekurangnya lima tahun terakhir dalam syarat anggota Penyelenggara Pemilu sebagaimana pernah diatur dalam ketentuan UU 22/2007. Ketentuan tersebut kemudian oleh MK dinyatakan tidak berlaku melalui Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011 yang mengembalikan syarat tidak menjadi anggota partai politik sekurangnya lima tahun saat mendaftar sebagai calon.

Sebagaimana pada pengaturan periode sebelumnya, seleksi keanggotaan KPU dilakukan melalui mekanisme Tim seleksi sejumlah 11 orang yang dibentuk oleh Presiden. Dalam UU 15/2011 terdapat ketentuan "memperhatikan keterwakilan perempuan"<sup>(11)</sup> yang menunjukkan pelibatan perempuan yang tidak hanya ditujukan pada peserta pemilu maupun penyelenggara, namun juga pada seleksi penyelenggara pada tingkatan KPU. Tim seleksi kemudian menetapkan 14 nama yang diajukan kepada DPR. Sebagaimana UU 22/2007, pembentukan Tim seleksi dilakukan secara berjenjang yaitu KPU membentuk Tim seleksi untuk seleksi KPU Provinsi, dan

---

<sup>10</sup> UU No 22 Tahun 2007 Pasal. 94 dan Pasal. 95.

<sup>11</sup> UU No. 15 Tahun 2011 Pasal. 12 ayat (1).

KPU Provinsi untuk KPU Kab/Kota.<sup>(12)</sup> Ketentuan mekanisme berjenjang yang sama juga berlaku dalam hal pelantikan, kecuali untuk KPU yang dilantik oleh Presiden.<sup>(13)</sup>

Untuk jajaran Bawaslu, Tim seleksi tidak lagi dibentuk oleh KPU melainkan direkrut dengan Tim seleksi yang sama yang merekrut KPU. Tim seleksi kemudian mengajukan 10 nama kepada DPR.<sup>(14)</sup> Mekanisme rekrutmen Bawaslu, sebagaimana juga KPU, dilakukan dengan mekanisme berjenjang. Bawaslu membentuk Tim seleksi untuk rekrutmen Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Provinsi melakukan seleksi atas anggota jajaran di bawahnya.<sup>(15)</sup>

Pemaparan uraian diatas hendak menunjukkan bahwa sepanjang masa transisi dan juga pasca-reformasi, terdapat perubahan pengaturan dalam hal rekrutmen penyelenggara. Perubahan pola rekrutmen ini berjalan seiringan dengan perubahan kelembagaan maupun jenis penyelenggaraan pemilu, terutama juga dalam hal menjaga prinsip kemandirian dan profesionalisme penyelenggara. Seiring dengan perubahan-perubahan ketentuan pengaturan rekrutmen penyelenggara, terdapat beberapa kebaruan pada tiap rezim pengaturan. Sedikit diantara perubahan-perubahan tersebut antara lain meliputi komposisi keanggotaan, ketentuan mengenai tim seleksi, perhatian pada keterwakilan perempuan baik dalam hal tim seleksi maupun dalam hal komposisi keanggotaan. Gambar 4.1 di bawah menampilkan secara sederhana mengenai kebaruan-kebaruan sebagaimana telah diuraikan. Ketentuan rekrutmen secara mendetail dalam bentuk matriks disertakan dalam lampiran tulisan ini.

---

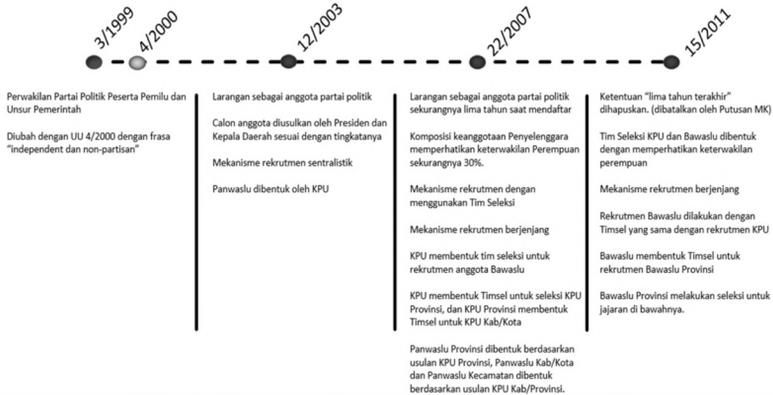
12 UU No. 15 Tahun 2011 Pasal. 17 dan Pasal. 21

13 UU No. 15 Tahun 2011 Pasal. 25

14 UU No. 15 Tahun 2011 Pasal. 92

15 UU No. 15 Tahun 2011 Pasal. 96.

**Gamba 4.1**  
**Kronologi Undang-undang yang mengatur**  
**Penyelenggara Pemilu**



Sumber: diolah oleh Penulis

Selanjutnya, Penulis menguraikan mengenai mekanisme rekrutmen berdasarkan kepada UU 7/2017 dan beberapa permasalahan yang muncul atasnya. Pola rekrutmen sebagaimana telah diuraikan nantinya akan menjadi perbandingan maupun titik tolak refleksi untuk norma pengaturan dalam UU 7/2017, baik dalam hal pengaturan norma maupun implementasinya.

### 4.3 Rekrutmen Anggota Jajaran KPU dan Bawaslu Berdasarkan UU 7/2017 dan Beberapa Permasalahannya

Pada prinsipnya, mekanisme rekrutmen penyelenggara UU 7/2017 mengadopsi dari ketentuan yang telah ada dalam peraturan-peraturan sebelumnya. Namun perlu untuk dicatat bahwa UU 7/2017 memiliki konteksnya tersendiri antara lain; Pertama, UU 7/2017 diundangkan untuk penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Kedua, dalam hal kelembagaan terdapat penambahan untuk jajaran pengawas pemilu yang kini bersifat tetap hingga pada tingkatan kabupaten/kota. Selain itu, UU 7/2017 mengembalikan sifat sentralistik sebagaimana terdapat dalam UU 12/2003 sehingga KPU dan Bawaslu memiliki peran penting dalam penetapan anggota jajaran di bawahnya.

Apabila dibandingkan dengan periode pengaturan sebelumnya, terdapat kebaruan dalam UU 7/2017 dalam hal apabila calon anggota merupakan petahana, maka rekam jejak dan kinerja pada saat menjadi anggota pada periode sebelumnya menjadi perhatian dari tim seleksi.

Sebagaimana pengaturan sebelumnya, rekrutmen KPU dilakukan dengan Presiden membentuk Tim seleksi untuk kemudian mengajukan 14 nama kepada DPR untuk diseleksi. Apabila sebelumnya Tim seleksi dibentuk secara berjenjang, UU 7/2017 menyatakan bahwa Tim seleksi untuk rekrutmen anggota KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota dibentuk oleh KPU.<sup>(16)</sup> Tim seleksi kemudian menyampaikan nama calon anggota sebanyak dua kali dari jumlah yang dibutuhkan kepada KPU. Selanjutnya, KPU melakukan uji kelayakan dan kepatutan dan menetapkan dan melantik anggota terpilih KPU Provinsi dan KPU Kabupaten.

Rekrutmen calon anggota Bawaslu dilakukan dengan Tim seleksi yang sama pada rekrutmen calon anggota Bawaslu.<sup>(17)</sup> Tim seleksi mengajukan 10 nama calon anggota kepada Presiden untuk kemudian diseleksi oleh DPR. Sebagaimana KPU, rekrutmen jajaran Bawaslu juga menganut pola yang sentralistis dimana Bawaslu membentuk Tim seleksi untuk rekrutmen Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota.<sup>(18)</sup> Tim seleksi kemudian mengajukan nama sebanyak dua kali dari jumlah anggota yang dibutuhkan kepada Bawaslu untuk kemudian menetapkan dan melantik anggota terpilih Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota.

Tabel 4.1 dibawah memperlihatkan dari segi jumlah dan presentase dari perkara keseluruhan mengenai topik seleksi pada jajaran KPU dan Bawaslu:

---

<sup>16</sup> UU No. 7 Tahun 2017 Pasal. 27 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1).

<sup>17</sup> UU No.7 Tahun 2017 Pasal. 118.

<sup>18</sup> UU No.7 Tahun 2017 Pasal. 124 ayat (1) dan Pasal. 128 ayat (1).

**Tabel 4.1**  
**Jumlah dan Prosentase Perkara yang terkait seleksi**  
**KPU-Bawaslu dalam Sidang DKPP**

Jajaran KPU		2018			2019* (data per 4 Okt 2019)		
		Per kara disida- ngkan	To- pik Sel- eksi	Pres- ntase	Per kara disida- ngkan	To- pik Sel- eksi	Pres- ntase
Teradu	KPU	16	9	56.25%	22	8	36%
	KP- KIP Provinsi	27	5	18.5%	23	6	26%
	KP- KIP Kab/ Kota	152	16	10.5%	187	13	6.9%
Jajaran Bawaslu		2018			2019* (data per tanggal 4 Okt 2019)		
		Per kara disida- ngkan	To- pik Sel- eksi	Pres- ntase	Per kara disida- ngkan	To- pik Sel- eksi	Pres- ntase

<b>Teradu</b>	Bawaslu	19	11	57%	7	1	14%
	Bawa- slu- Pan waslih Provinsi	34	8	23.5%	13	1	7.69%
	Baw- aslu Panw- aslih Kab/ Kota	125	13	10.4%	103	4	3.88%

Sumber: DKPP RI

Berdasarkan data di atas, rekrutmen memiliki porsi yang cukup tinggi baik dalam hal pengaduan maupun persidangan. Sepanjang tahun 2018 lebih dari separuh dari seluruh perkara yang disidangkan dengan teradu baik KPU maupun Bawaslu adalah berkenaan dengan topik rekrutmen. Dari segi jumlah, dari keseluruhan perkara yang disidangkan pada tahun 2019 untuk topik rekrutmen mengalami penurunan, yaitu untuk teradu KPU sebanyak 8 perkara, dan hanya 1 perkara untuk Bawaslu. Presentase yang cukup tinggi juga terdapat pada perkara berkenaan dengan rekrutmen untuk Teradu KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi untuk tahun 2018 sedangkan pada tahun 2019 Bawaslu Provinsi mengalami penurunan dimana KPU Provinsi justru meningkat. Presentase untuk teradu KPU Kab/Kota dan Bawaslu Kab/Kota apabila diperbandingkan dengan keseluruhan perkara memang nampak kecil. Hanya saja apabila ditilik dari segi angka untuk teradu KPU Kab/Kota tidak terdapat perbedaan yang berarti apabila dibandingkan dengan angka perkara jajaran di atasnya. Secara garis besar, tabel tersebut menggambarkan bahwa rekrutmen memiliki porsi yang cukup tinggi.

Seiring dengan pelaksanaannya, terdapat catatan mengenai beberapa permasalahan yang muncul terhadap rekrutmen jajaran penyelenggara. Permasalahan sebagaimana dijelaskan dapat kiranya dibagi menjadi dua bagian yang saling

bertalian; permasalahan dalam hal norma pengaturan dan permasalahan secara teknis/implementasi.

#### **4.3.1 Norma pengaturan**

Masalah penormaan peraturan pelaksana juga memiliki permasalahannya tersendiri. Satu yang cukup mencolok adalah dilema mengenai ketentuan untuk memenuhi ambang batas nilai pada status isi, dan kuota jumlah nama yang diajukan pada sisi yang lain. Pertanyaan yang muncul adalah, bagaimana apabila hasil tes tertulis jumlah peserta yang lolos tidak memenuhi ambang batas kuota yang dimintakan? Apakah seharusnya berpegang pada hasil tes tertulis dengan konsekuensi tidak memenuhi kuota, ataukah pada pemenuhan batas kuota yang dimintakan dengan konsekuensi terdapat sejumlah calon yang tidak memenuhi standar? Sebagai alternatif lain, apakah pula diperlukan untuk melakukan pendaftaran ulang untuk memenuhi kedua standar tersebut, yang sebagai akibatnya akan berpengaruh pada peserta yang telah mendaftar pada saat ujian pembukaan pendaftaran pertama kali? Ataukah melakukan proses remedi pada seluruh peserta yang belum memenuhi standar yang ditentukan, yang bisa berakibat pada perubahan komposisi peringkat nilai pada tes tertulis yang pertama. Skema-skema ini seharusnya telah dipertimbangkan secara masak sebagai bagian dari daftar inventarisir masalah untuk dapat dilakukan antisipasi yang diperlukan yang penting untuk menjamin kepastian hukum.

Segi lain yang cukup menimbulkan permasalahan adalah mengenai sejauh apa kewenangan yang dimiliki oleh KPU dan Bawaslu terhadap tim seleksi selama, maupun setelah hasil rekrutmen. Sebagaimana juga disinggung dalam Bab 5, Norma UU 7/2017 tidak mengatur mekanisme koreksi apabila tim seleksi tidak menjalankan rekrutmen sesuai dengan prosedur. Ketiadaan norma ini menimbulkan polemik hukum tersendiri karena UU 7/2017 hanya menyatakan KPU dan Bawaslu sebagai penerima nama sebanyak dua kali dari jumlah yang diperlukan, namun dari segi yang lain, kesalahan/kelalaian yang dilakukan oleh tim seleksi juga dapat pula menentukan hak konstitusional dan kepastian hukum dari bakal calon dan

calon anggota pada proses rekrutmen. Semisalkan saja, apabila terdapat calon anggota yang diajukan oleh tim seleksi masalah yang berhubungan dengan syarat apabila jalan yang dipilih adalah mekanisme koreksi, maka apakah koreksi tersebut berpengaruh dengan jumlah nama yang diajukan? Karena hal ini akan bertalian dengan ketentuan UU maupun peraturan pelaksanaannya. Hanya saja, mekanisme koreksi ini harus dilaksanakan dengan penuh kehati-hatian karena bertalian dengan hak konstitusional peserta seleksi. Kehati-hatian ini hendaknya dilaksanakan dengan memastikan status dari yang bersangkutan atas sangkaan yang diajukan. Mekanisme koreksi ini tidak dapat dibenarkan apabila tidak disertai alasan yang jelas, atau bahkan, untuk memberikan perlakuan yang berbeda terhadap satu peserta dibandingkan dengan yang lain.

Masih berkaitan dengan hasil tim seleksi adalah tentang pencermatan dari nama-nama yang diajukan oleh tim seleksi dalam hal adanya indikasi -sebagai contoh disini- keanggotaan partai politik. Bahwa dalam pencermatan tersebut, perlu upaya klarifikasi dan verifikasi untuk memastikan secara terang keanggotaan yang bersangkutan untuk kemudian apakah layak untuk mengikuti uji kelayakan dan kepatutan atau tidak. Masalah penormaan lain adalah tentang pemberlakuan peraturan apakah peraturan yang diterapkan dalam hasil seleksi telah sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan, misalkan, tidak berlaku surut, berkepastian hukum, memiliki kejelasan tujuan, sesuai dengan hierarkinya, dan lain sebagainya.

Perihal norma pengaturan, terdapat catatan mengenai bagaimana jajaran penyelenggara melakukan intepretasi perintah Undang-Undang dalam peraturan teknis pelaksana. Perubahan diksi/frasa atas norma yang hendak diatur yang merupakan derivasi dari norma Undang-Undang dalam Peraturan pelaksana memiliki dampak yang serius untuk menjamin kepastian hukum, kesamaan perlakuan, maupun akuntabilitas dari pelaksanaan rekrutmen. Sebagai badan negara yang memiliki kewenangan *self regulatory bodies* adalah sudah sepantasnya bagi penyelenggara untuk tidak hanya membuat peraturan yang mampu mengejawantahkan kaidah

dan semangat penyelenggaraan pemilu yang baik, namun juga berpedemoan pada asas tertib dalam mematuhi kaidah norma yang ada dalam peraturan di atasnya atau dalam konteks ini, dari Undang-Undang.

Selanjutnya untuk isu gender, UU 7/2017 terdapat frasa “memperhatikan keterwakilan perempuan” untuk jajaran penyelenggara. Apabila ditilik secara literal, kata “memperhatikan” tidak bersifat imperatif bahwa pada jajaran penyelenggara diharuskan untuk memenuhi kuota. Namun, dalam pelaksanaannya, kata “memperhatikan” ini berpotensi menimbulkan bias yang mempengaruhi kepastian hukum maupun *inequal treatment* kepada peserta seleksi. Dalam beberapa kasus, muncul kebijakan penerapan perhatian keterwakilan perempuan pada satu tempat, namun tidak pada tempat lain. Tentu, bahwa penerapan keterwakilan perempuan juga harus dilihat pula dari sifat pasif dalam menerima pendaftaran yang menentukan jumlah peserta perempuan maupun dari hasil nilai yang menentukan kapasitas adalah penting. Namun, kebijakan seleksi atas ketentuan yang tidak bersifat imperatif ini seharusnya dibarengi dengan penjelasan yang memadai mengenai parameter “perhatian” atas keterwakilan perempuan. Parameter tersebut diperlukan tidak hanya untuk memberikan penjelasan yang terang, namun juga untuk menghindari kecurigaan adanya perbedaan perlakuan. Penulis berpendapat dengan satu adegium yang kurang lebih menyatakan “Penyelenggara tidak hanya harus bersifat netral sejak dalam pikiran, namun juga menampilkan netralitas itu kepada publik”.

Selain permasalahan-permasalahan yang diutarakan di atas, terdapat juga catatan khusus mengenai bagaimana penyelenggara menangkap “kaidah etik” dalam membaca peraturan perundang-undangan. Kaidah etik yang dimaksud disini tidak dimaksudkan untuk melakukan pembacaan secara limitatif maupun luas terhadap ketentuan perundang-undangan, melainkan dengan mengacu pada semangat pemecahan masalah dan substansi atas prinsip-prinsip demokrasi dari orang yang hak konstitusionalnya dilanggar pada satu kerangka besar untuk melayani setiap pihak secara

adil dan proporsional. Sekedar menampilkan dalam bagian ini adalah pemaknaan akan tahapan dan non-tahapan, maupun terhadap peristiwa nyata yang tidak diatur dalam UU atau bahkan dalam peraturan pelaksanaannya. Dihadapkan dengan permasalahan demikian, Penyelenggara dituntut untuk mampu menangkap semangat etik untuk memberikan penyelesaian yang baik.

Pengejawantahan norma yang jelas sebagaimana dijelaskan diatas ditujukan tidak hanya terhadap peserta seleksi, namun juga seharusnya semenjak dari pembentukan tim seleksi. Pemilihan tim seleksi ini harus mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan konflik kepentingan yang berpotensi muncul. Contohnya adalah apabila salah seorang diangkat menjadi tim seleksi pada sementara saudara atau suaminya menjadi pesertaseleksi. Bahwa pertimbangan ini tidak hanya ditujukan secara terbatas pada substansi kemandirian saja, namun juga untuk menghindari syakwasangka. Akan tetapi, dalam hal apabila terdapat keadaan-keadaan nyata yang muncul akibat dari kesalahan yang dilakukan oleh tim seleksi, maka perlu pengaturan yang terang mengenai mekanisme koreksi dan juga sanksi yang diberikan kepada tim seleksi yang bermasalah. Sebagaimana terhadap peserta, maka pemberhentian terhadap tim seleksi yang bermasalah haruslah pula didasarkan pada alasan yang jelas yang juga memerlukan kehati-hatian dalam melakukan klarifikasi dan verifikasi kebenarannya.

Satu masalah berkenaan dengan norma yang perlu mendapat perhatian khusus adalah tentang pengaturan seleksi yang memiliki singgungan dengan pengaturan otonomi khusus. Sebagaimana telah diperlihatkan dalam bab sebelumnya dalam tulisan ini, bahwa salah satu motor utama dalam perubahan pengaturan mekanisme rekrutmen penyelenggara adalah untuk menjamin integritas, untuk memilih penyelenggara yang mandiri. Sementara itu, terhadap daerah otonomi khusus tersebut maka penyelenggara sebagai *self-regulatory bodies* memiliki ruang pengaturan yang terbatas. Perihal ini nampak dalam UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Qanun dimana penyelenggara

diusulkan oleh DPRK untuk kemudian baru ditetapkan oleh KPU dan diresmikan oleh kepala daerah. Apabila menilik pada tarikan historis dari perkembangan politik hukum rekrutmen penyelenggara, maka pemilihan berdasarkan pada mekanisme yang demikian berpotensi menimbulkan masalah konflik kepentingan. Meskipun harus diakui bahwa permasalahan ini adalah diluar kemampuan daripada penyelenggara, namun perlu untuk menjadi satu perhatian tersendiri.

#### **4.3.2 Implementasi**

Selain permasalahan dalam hal norma pengaturan, terdapat beberapa catatan permasalahan yang sifatnya teknis/ implementatif. Beberapa diantaranya adalah pengumuman calon anggota yang melewati batas waktu sebagaimana ditentukan peraturan perundang-undangan, maupun tidak diberikanya undangan peserta seleksi calon anggota untuk mengikuti uji kelayakan dan kepatutan. Selain itu, terdapat pula beberapa peristiwa dikeluarkannya dua pengumuman hasil tes yang mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum bagi peserta seleksi yang sekaligus menunjukkan cara kerja yang tidak profesional. Masih perihal pengumuman, terdapat beberapa kasus dimana hasil seleksi dalam bentuk Keputusan tidak dipublikasikan sehingga peserta seleksi tidak mengetahui. Tidak diumumkan, atau pengumuman hasil seleksi yang terlambat, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, misalkan dalam hal peserta seleksi adalah PNS, maka pengumuman tersebut akan berdampak pada status dan penerimaan gaji yang bersangkutan. Aspek publikasi ini tidak dapat dilepaskan dari semangat “terbuka” yang mendapatkan penekanan yang tegas pada rekrutmen semenjak UU 22/2007 yang juga dianut dalam UU 7/2017. Masih berkenaan dengan poin yang sama, makna akuntabilitas perlu untuk ditekankan bahwa sekedar “mengumumkan” tidaklah serta merta menjamin kepastian hukum bagi peserta seleksi. Prinsip akuntabilitas mensyaratkan tidak hanya transparansi, melainkan juga kehati-hatian dalam pelaksanaan setiap tahapan seleksi untuk menghindarkan terjadinya perihal seperti pertama, pengumuman ganda yang dapat menimbulkan kerancuan bagi

peserta sebagaimana telah disinggung dan kedua, kepastian mengenai nomor urut maupun pemberian *ranking* dari hasil peserta seleksi yang nantinya akan menentukan formasi urutan PAW. Selanjutnya, akuntabilitas juga berkenaan dengan kepastian dari setiap jadwal maupun prosedur dari tahapan seleksi untuk menghindarkan syakwasangka yang nantinya mempengaruhi *trust* publik kepada penyelenggara. Terlebih lagi terdapat pula aspek mengenai "partisipasi masyarakat", sehingga aspek publisitas tersebut harus dipandang sebagai salah satu cara untuk mendongkrak partisipasi masyarakat dalam rangka menjaga akuntabilitas dan profesionalitas adalah melalui transparansi dari setiap jenjang seleksi.

Lebih jauh lagi, makna "keterbukaan" disini tidak semata-mata terbatas pada pengumuman maupun publikasi atas keputusan, melainkan juga pada sikap untuk melayani. Persoalan pelayanan kepada peserta seleksi ini kerap muncul melalui tidak dibalasnya pertanyaan mengenai kejelasan status peserta seleksi kepada penyelenggara. Tentang keterbukaan ini juga diperlukan untuk menghindari prasangka dari mekanisme rekrutmen dan memberikan pelayanan yang prima.

Permasalahan lain seleksi untuk peserta yang merupakan anggota dalam periode sebelumnya (petahana). Pada satu sisi, UU 7/2017 memberikan ruang perbedaan perlakuan untuk calon anggota yang sebelumnya menjadi anggota. Namun pada sisi yang lain, perbedaan perlakuan tersebut harus tetap dilaksanakan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip yang dapat dipertanggungjawabkan sedemikian rupa sehingga pelaksanaan rekrutmen tidak sekedar sebagai "formalitas" belaka yang justru menghadirkan syakwasangka, atau lebih-lebih, berdasarkan kepada kedekatan personal.

Terakhir meski yang belum akhir, masalah yang sekilas terdengar ringan namun bisa mempengaruhi kemandirian maupun kepercayaan publik terhadap proses seleksi yaitu perihal penggunaan media sosial. Hal ini ditujukan pada peserta seleksi yang kemudian dilantik, yang dalam unggahan foto, komentar, atau apapun berkenaan dengan proses seleksi yang bisa jadi menimbulkan ketidakpercayaan publik.

### **4.3.3 Masalah-masalah lain**

Pemaparan akan permasalahan sebagaimana disebutkan diatas belum termasuk pula masalah kerahasiaan tes, masalah suap, atau perihal lainnya yang secara terang tidak dapat dibenarkan baik secara hukum maupun etika. Masalah kebocoran soal ataupun iming-iming uang untuk dapat diloloskan menjadi masalah yang muncul dalam proses seleksi. Seperti juga yang telah disinggung oleh KPU RI di dalam Bab 3, Satu hal yang patut dijadikan titik acu disini adalah langkah antisipasi dan juga reaksi penyelesaian masalah dari KPU maupun Bawaslu dalam menghadapi permasalahan yang muncul tersebut.

Masalah lain yang acap muncul adalah perihal keterlibatan partai politik calon anggota. Sebagaimana telah disebutkan diatas, indikasi keterlibatan ini memerlukan verifikasi dan klarifikasi yang terang untuk memastikan keterlibatan tersebut dan apakah yang bersangkutan dapat lolos untuk mengikuti tahapan seleksi selanjutnya. Selain indikasi keterlibatan partai politik, masalah yang juga acap disoal adalah tentang rekomendasi atasan dan izin PPK dan domisili. Perihal ini tidak hanya masalah apakah rekomendasi dan izin tersebut telah dilampirkan pada saat pendaftaran, namun menyangkut pula permasalahan “perbedaan” perlakuan antara calon petahana -sebagaimana telah diulas- dibandingkan dengan calon yang non-petahana. Sementara untuk domisili, harus dapat dipastikan bahwa yang bersangkutan adalah benar mendaftar dan berasal dari daerah sebagaimana yang telah ditentukan, dengan motivasi bukan semata sebagai tempat “mencari pekerjaan” karena kerja penyelenggara memiliki tuntutan etis yang besar.

### **4.4. Refleksi**

Berdasarkan kepada uraian diatas, terdapat beberapa uraian yang patut dijadikan cermin dari perubahan-perubahan ketentuan pengaturan, maupun dari permasalahan yang muncul seiring dengan pelaksanaan rekrutmen berdasar kepada UU 7/2017. Yang menjadi persoalan utama dari uraian diatas terutama perihal pelaksanaan rekrutmen dari UU 7/2017 adalah, sejauh apa mekanisme rekrutmen menunjang prinsip

Penyelenggara Pemilu yang baik. Sebelum menakar lebih jauh atas pertanyaan diatas, perlu kiranya untuk menilik kembali pergeseran-perubahan pengaturan yang terjadi.

Bahwa pada masa transisi reformasi dan selanjutnya, dalam model perwakilan wadah kepentingan partai politik dan unsur pemerintah, kemudian menjadi model pengusulan penunjukan dan mulai diperkenalkannya konsep non-partisan, lalu kembali bergeser dengan model pengetatan atas syarat non-partisan dan seleksi terbuka, menunjukkan adanya satu kehendak politik untuk memastikan dan menjamin independensi kelembagaan sebagai satu kesatuan dari penyelenggaraan Pemilu yang bermartabat. Hal ini selaras dengan yang dikatakan oleh Marzuki (2008) akan tiga elemen independensi yang saling berkaitan yaitu independensi institusional, struktural, dan personal. Hal ini bertalian dengan rumusan Penyelenggara Pemilu oleh IDEA yakni: independensi, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan orientasi pelayanan (Catt 2014).

Akan tetapi tentu penting untuk menghindari sesat anakronisme, atau penilaian atas masa lalu dengan menggunakan standar hari ini, patut untuk melihat konteks dari masing-masing periode. Pertama, pemerintahan pada masa transisi kala itu mengemban amanah untuk menyelenggarakan Pemilu sehingga pilihan model bentuk wadah dapat dipahami. Selanjutnya, model penunjukan juga didasarkan pada UU 4/2000 yang kemudian dilanjutkan dengan UU 12/2003 untuk penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dalam tenggang masa ini terdapat Perubahan Ketiga UUD 1945 berkenaan dengan Pasal 22E ayat (5). Kemudian dari pengalaman masa ini menghasilkan pengetatan untuk ketentuan non-partisan serta dimulainya model seleksi terbuka melalui tim seleksi dalam UU 22/2007 yang berlanjut pada UU 15/2011.

Dari sini, acuan atas prinsip dasar perubahan tersebut harus ditangkap sebagai satu kerangka *good and clean election* sebagaimana disebutkan pada awal tulisan ini. Dengan demikian, perlu pula kiranya untuk menempatkan kekhususan konteks yang melatarkbelakangi UU 7/2017. Bahwa UU 7/2017 terlahir pertama-tama adalah kelanjutan dari Putusan MK No.

14/PUU-XI/2013 yang memerintahkan Pemilu serentak untuk tahun 2019. UU 7/2017 diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2017 sehingga Penyelenggara dihadapkan dengan masa persiapan yang cukup sempit. Konteks lain sekaligus paling penting adalah tentu saja Pemilu serentak untuk pertama kali yang menimbulkan tantangan tersendiri seperti tantangan penyiapan logistik, verifikasi dan pemutakhiran daftar pemilih, penyusunan peraturan pelaksana, maupun persiapan lembaga pengawas pemilu yang memiliki penambahan kewenangan untuk melakukan pengawasan dan penindakan pelanggaran Pemilu dari seluruh tahapan yang tentunya juga lebih kompleks. Konteks serentak inilah yang tidak ada pada periode pengaturan sebelumnya.

Dengan adanya kebaruan konteks itu, perlu untuk melihat sifat kelembagaan yang ada. Pada Pemilu 12/2003, KPU bersifat sentralistis, namun pada saat itu mekanisme seleksi masih melalui model penunjukan oleh Kepala Daerah, juga tentu saja, konteks Pemilu yang tidak serentak. Dalam UU 12/2003, seleksi KPU Kab/Kota diusulkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan oleh KPU. Model sentralistis itu kemudian tidak lagi dipakai pada UU 22/2007 dan UU 15/2011 yang menganut sistem hierarkis dengan model seleksi terbuka melalui tim seleksi. UU 7/2017 memerintahkan kepada KPU dan Bawaslu untuk membentuk tim seleksi rekrutmen jajaran KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota, dan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota, sehingga meskipun sama-sama menganut mekanisme seleksi yang sentralistis, seleksi penyelenggara berdasar UU 7/2017 memiliki beban yang lebih berat dibandingkan dengan UU 12/2003. Beban kerja tersebut bertambah lagi apabila diakumulasikan dengan beban kerja tahapan yang lain seperti logistik, verifikasi dan pemutakhiran data pemilih, verifikasi partai politik, pengawasan Pemilu, dan lain sebagainya. Ini belum lagi ditambah dengan serentaknya Pemilu yang tidak dibarengi dengan sinkronisasi masa jabatan Penyelenggara yang dibentuk sebelumnya, sehingga ada perbedaan periode anggota pada beberapa daerah yang berpotensi turut

menimbulkan permasalahan lain.

Bila demikian adanya, maka pertanyaan “apakah mekanisme seleksi yang baik telah diterapkan” sekiranya hanya dapat dijawab melalui permasalahan-permasalahan yang muncul sebagaimana diterakan pada bagian sebelumnya tulisan ini. Terhadap permasalahan-permasalahan yang telah muncul, Penulis mengusulkan dua tingkat perbaikan yang dapat dilakukan untuk rekrutmen selanjutnya, antarlain perbaikan secara menyeluruh dan perbaikan secara teknis.

Untuk perbaikan yang bersifat menyeluruh adalah mengenai rekrutmen sebagai beban kerja tersendiri yang bertalian dengan pembahasan sebelumnya mengenai konteks-konteks dari setiap rezim pengaturan pemilu dimana UU 7/2017 memiliki latar khusus, Pemilu serentak, jajaran yang bersifat hierarkis, dan mekanisme rekrutmen yang sentralistis. Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah mungkin kiranya untuk mengurangi beban kerja, dan untuk menjaga fokus kerja dari KPU dan Bawaslu pada tahapan Pemilu, untuk melakukan delegasi pada jajaran tingkat provinsi dalam hal rekrutmen tingkat Kabupaten/Kota. Pada beberapa kesempatan, telah terdapat praktik pelimpahan sebagian kewenangan kepada jajaran tingkat provinsi seperti misalkan dalam hal uji kelayakan dan kepatutan. Maka, apakah bisa kiranya kebijakan delegasi wewenang tersebut diterapkan secara menyeluruh? Pertanyaan ini tentu saja merupakan usulan yang berupaya “memangkas” potensi masalah-masalah sebagaimana disebutkan untuk kembali muncul, dan agar beban kerja seleksi tidak seluruhnya terpusat pada KPU dan Bawaslu semata. Dengan demikian, maka beban daripada pelaksanaan seleksi menjadi terdesentralisasi mengingat jajaran tingkat provinsi menyerahkan hasil jadi atas nama-nama yang lolos beserta urutan PAW-nya kepada jajaran di atasnya untuk ditetapkan. Distribusi kerja ini akan memangkas beban dari KPU dan Bawaslu yang apabila diterapkan hanya perlu untuk melakukan pembentukan regulasi dan parameter yang jelas, serta melakukan supervisi atas pelaksanaan rekrutmen jajaran tingkat kabupaten/kota yang dilakukan oleh jajaran tingkat provinsi.

Selain itu, kelebihan lain dari pelimpahan kewenangan ini adalah untuk sinkronisasi dari sifat kelembagaan penyelenggara yang pada satu sisi hierarkis akan tetapi dalam segi rekrutmennya bersifat sentralistis. Pelimpahan sebagaimana disebutkan akan menegaskan sifat hierarkis atau dengan kata lain, menjaga hubungan loyalitas secara berjenjang. Kelebihan lain adalah aspek konteks lokalitas dari masing-masing daerah yang tentu dikuasai secara lebih baik oleh para jajaran Provinsi. Desentralisasi rekrutmen ini bukan berarti KPU dan Bawaslu lantas terlepas sepenuhnya, karena masih memiliki kewajiban dan kewenangan dalam hal melakukan supervisi maupun koordinasi, serta pencermatan kembali untuk memastikan hasil seleksi yang dilakukan oleh jajaran dibawahnya. Jadi, struktur dan loyalitas hierarkis terbentuk, dan KPU dan Bawaslu dapat lebih fokus untuk tugas lain sembari tidak sepenuhnya pula kehilangan kontrol atas rekrutmen yang dilakukan.

Kedua adalah bagian yang bersifat teknis. Telah disebutkan dalam bagian sebelumnya bahwa catatan atas pelaksanaan rekrutmen yang muncul dapat dikategorikan setidaknya dalam tiga bagian antara lain: masalah norma, masalah dalam hal implementasi, dan masalah lain diluar dari dua masalah yang disebutkan. Dalam hal masalah norma, maka perbaikan kualitas peraturan pelaksana untuk mencantumkan ketentuan, parameter yang jelas, tegas, dan konsisten menjadi penting. Misalnya mengenai mekanisme rekrutmen antara petahana dan pendatang baru, parameter *affirmative action*, relasi dengan tim seleksi, mekanisme koreksi, kejelasan tahapan seleksi, dan lain sebagainya. Sementara, untuk masalah implementasi tentu yang diperlukan adalah pemutakhiran sumber daya yang dimiliki, penguatan transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum, dan profesionalitas. Kejelasan mekanisme tersebut selain dipandu oleh Peraturan dan sumber daya manusia yang jelas, berdasar dari pengalaman yang pernah ada sebelumnya, dan putusan-putusan yang pernah dikeluarkan oleh DKPP sebagai bahan perbaikan. Selanjutnya adalah terhadap transparansi yang juga menjadi sorotan yang berarti bertalian dengan publikasi, dan masalah-masalah

teknis seperti pembuatan DIM sebagai upaya untuk mencegah potensi permasalahan dikemudian hari. Pengumuman yang tepat waktu, konsisten, tidak berubah-ubah, tindak lanjut atas tanggapan masyarakat, serta pemenuhan atas peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan baik justru nantinya dapat menjadi “investasi” tersendiri yang meringankan kerja KPU dan Bawaslu.

Sebagai penutup, Penulis merasa perlu mengedepankan bahwa apapun kebijakan yang dipilih oleh KPU dan Bawaslu beserta jajarannya dalam hal rekrutmen, haruslah kiranya berpegang pada kaidah etik dan juga peraturan perundang-undangan. Proses seleksi penyelenggara yang baik dan bersih adalah satu bagian dari *good and clean election* yang akan turut menentukan *good and clean government* dalam satu rangkaian sebagai berikut: Rekrutmen yang baik diharapkan menghasilkan Penyelenggara yang baik, yang akan berkontribusi pada Pemilu yang baik untuk hasil yang baik. Dengan demikian, setiap kebijakan dalam pelaksanaan seleksi haruslah dapat dipertanggung jawabkan, dalam konteks ini baik sebagai teradu, terlapor, termohon, tergugat, atau setidaknya, terkait.





# Bab 5

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## BAB 5

# ETIKA KEMANDIRIAN DALAM PROSES SELEKSI PENYELENGGARA PEMILU 2019

*Harlitus Berniawan Telaumbanua*

### 5.1 Pengantar

Pemilu berintegritas menjadi frasa yang akrab ditemui dalam berbagai literatur dan kajian kepemiluan beberapa waktu terakhir. Terwujudnya pemilu berintegritas diyakini dapat mendorong kontestasi politik yang inklusif, memastikan legitimasi terhadap kontestan terpilih, menciptakan koneksi yang baik antara wakil dan terwakil dan membuka ruang partisipasi seluas-luasnya bagi masyarakat (Norris 2014). Dengan kata lain, studi-studi mengenai kepemiluan kontemporer fokus terhadap analisis hubungan kausalitas antara dua dimensi besar tersebut.

Kajian pemilu berintegritas bergerak maju dengan membangun paradigma bahwa pelaksanaan pemilu tidak dapat dinilai sebatas pelaksanaan proses pungut hitung di hari pemilihan. Pemilu harus dilihat sebagai sebuah siklus (*electoral cycle*) yang masing-masing tahapannya saling berkaitan. Tahapan-tahapan tersebut meliputi proses pembuatan regulasi, rekrutmen dan pelatihan penyelenggara pemilu, perencanaan desain sistem elektoral, registrasi pemilih, registrasi partai politik (parpol), nominasi parpol dan kandidat, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, tabulasi hasil, pengumuman hasil, penyelesaian sengketa, pelaporan, audit, hingga pengarsipan (Norris 2014). Penjabaran siklus

tersebut menunjukkan penyelenggara pemilu menjadi salah satu instrumen utama dalam mendorong pemilu berintegritas. Penyelenggara pemilu merupakan aktor utama yang mengatur interaksi antara kontestan pemilu dan para pemilih.

Pengalaman pemilu di Indonesia, terutama pasca Orde Baru menunjukkan perhatian yang besar terhadap perbaikan penyelenggara pemilu dari waktu ke waktu. Lahirnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjadi jawaban atas tuntutan pasal 22E UUD 1945 ayat 5 yang mengamanatkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Keseriusan ini berlanjut dengan mendorong kemandirian dan memperluas kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Berbagai perubahan dilakukan untuk menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang sejajar dengan KPU. *Pertama*, penguatan kelembagaan bawaslu dimulai yang dulunya disebut Panitia Pengawas Pemilu dan bersifat *ad hoc* menjadi permanen dan kedudukannya tidak lagi berada di bawah KPU (UU No. 22/2007 Pasal 70 ayat 1 dan 2). *Kedua*, pengawas pemilu juga diperluas hingga ke tingkat desa/kelurahan dengan adanya petugas Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) (UU No. 22/2007 Pasal 70 ayat 3 dan pasal 82). *Ketiga*, melalui putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010, Bawaslu dapat melakukan rekrutmen pengawas pemilu secara mandiri untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota. *Keempat*, Panwaslu provinsi diubah menjadi Bawaslu Provinsi dan bersifat tetap. (UU No. 15/2011 Pasal 69 ayat 1 dan 2). *Kelima*, Panwaslu Kabupaten/Kota diubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dan bersifat tetap (UU No. 7/2017 Pasal 1 ayat 19). *Keenam*, perluasan kewenangan bawaslu dalam memutus penyelesaian sengketa pemilu (UU No. 7/2017 Pasal 95).

Apakah reformasi penyelenggara pemilu tersebut kemudian berhasil mendorong perbaikan pemilu dari sisi kualitas? Jika melihat *Perceptions of Electoral Integrity Index* (PEI) yang dikeluarkan oleh *Electoral Integrity Project*, Indonesia menempati peringkat 165 untuk kategori pemilu legislatif dan peringkat 117 untuk kategori pemilu presiden dengan total skor 57. Hasil tersebut menempatkan Indonesia pada kategori moderat. Spesifik pada variabel *electoral authorities*, Indonesia

mendapat skor index 63 untuk pemilu legislatif dan 72 untuk pemilu presiden yang termasuk dalam kategori tinggi (Norris, Wynter, dan Cameron2018). Variabel *electoral authorities* terdiri dari empat aspek, yakni imparialitas penyelenggara pemilu, pemberian informasi kepada publik oleh penyelenggara pemilu, publik terbuka untuk menilai penyelenggara pemilu, dan performa penyelenggara pemilu (Norris, Wynter, dan Cameron2018).

Jika merujuk pada hasil PEI, kualitas penyelenggara pemilu di Indonesia berada pada kondisi yang cukup baik. Namun, kondisi ini berbeda jika melihat fakta masih banyaknya kasus pelanggaran pemilu yang melibatkan penyelenggara pemilu. Tren pelanggaran pemilu yang melibatkan penyelenggara pemilu tidak hanya signifikan secara jumlah, tetapi juga modus pelanggaran yang semakin beragam. Fenomena tersebut menjadi salah satu alasan hadirnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai mahkamah yang mengadili pelanggaran etika oleh penyelenggara pemilu.

Sebagai gambaran misalnya, kita dapat melihat dari putusan DKPP sepanjang Januari 2018 hingga Agustus 2019. Setidaknya terdapat 411 putusan yang dapat diakses sepanjang periode tersebut. Hasilnya, dari seluruh tingkatan penyelenggara pemilu baik tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan, hingga TPS tidak ada yang luput dari sanksi DKPP. Sanksi tersebut mulai dari peringatan hingga pemberhentian tetap. Tabel berikut menunjukkan putusan DKPP terhadap penyelenggara pemilu sepanjang Januari 2018 hingga Agustus 2019, khususnya kepada KPU dan Bawaslu tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

**Tabel 5.1. Putusan DKPP Januari 2018 – Agustus 2019**

Jenis Putusan	KPU RI	KPU Pro- vinsi	KPU Kab/ Kota	Baw- aslu RI	Baw- aslu Pro- vinsi	Baw- aslu Kab/ Kota
Pemb- erhentian Tetap		1	48		1	24
Pemb- erhentian Sementara			10			7
Peringatan Keras dan Pemb- erhentian dari Jabatan	2	2	11			3
Peringatan Keras	9	22	107		5	41
Peringatan	51	40	262	40	33	117
Rehabilitasi	38	67	304	47	58	174

Sumber: dkpp.go.id

Dari data di atas, muncul pertanyaan mengapa perbaikan lembaga penyelenggara pemilu masih diikuti dengan kasus-kasus pelanggaran pemilu yang melibatkan penyelenggara. Tulisan ini mencoba menjelaskan permasalahan tersebut dengan menganalisis proses seleksi penyelenggara pemilu sebagai bagian dari *electoral cycle*. Sebagai instrumen penting dalam *electoral integrity*, mekanisme seleksi harus menjamin terpilihnya penyelenggara pemilu yang kompeten dan berintegritas. Tidak terjaganya etika kemandirian dalam proses seleksi akan mengganggu kredibilitas penyelenggara

terpilih saat kemudian menjabat. Etika kemandirian dalam konteks ini berkaitan dengan mekanisme seleksi dan seluruh aktor yang berkelindan di dalamnya, baik tim seleksi sebagai pelaksana proses seleksi, maupun peserta dan komisioner KPU dan KPUD sebagai penanggung jawab proses seleksi. Selain itu, tidak menutup kemungkinan pula adanya aktor-aktor yang tidak secara langsung berkaitan dengan proses seleksi, tetapi berpotensi melakukan intervensi seperti partai politik, calon anggota legislatif, calon kepala daerah, pemerintah, organisasi masyarakat, dan sebagainya.

Untuk menjelaskan permasalahan tersebut, bab ini mengevaluasi apakah masih terdapat ruang-ruang dalam mekanisme seleksi penyelenggara yang dipraktekkan saat ini yang berpotensi mengganggu etika kemandirian. Dua pertanyaan yang dapat dijadikan titik tolak analisis. *Pertama*, bagaimana bentuk permasalahan terkait kemandirian proses seleksi penyelenggara pemilu? *Kedua*, apa strategi perbaikan yang dapat dilakukan untuk mencegah atau meminimalisir permasalahan tersebut? Identifikasi terhadap permasalahan dilakukan dengan menganalisis putusan DKPP yang menyangkut proses seleksi. Dari 411 putusan DKPP sepanjang Januari 2018 hingga agustus 2019, terdapat 39 putusan yang menyoal proses seleksi. Putusan tersebut terdiri dari 24 putusan untuk seleksi tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta 15 putusan untuk seleksi penyelenggara *ad hoc*. Tujuan menganalisis putusan DKPP adalah untuk memetakan bentuk-bentuk dan aktor-aktor yang memungkinkan terjadinya pelanggaran etika kemandirian dalam proses seleksi. Selain analisis terhadap putusan DKPP, penulis juga melakukan wawancara dengan beberapa timsel, mantan komisioner KPU dan Bawaslu, serta peserta seleksi terpilih. Penelitian akan berfokus pada seleksi KPU dan Bawaslu sepanjang 2018-2019 untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

## **5.2 Seleksi Penyelenggara Pemilu dalam Kerangka Pemilu Berintegritas**

Penyelenggara pemilu dapat digolongkan sebagai jabatan politik yang proses pengisiannya dilakukan melalui rekrutmen politik.

Secara teoritis, Putnam (1976: 46) menjelaskan rekrutmen politik sebagai proses memilih di antara banyak orang yang termotivasi secara sosial dan politik untuk membentuk strata politik tertentu. Namun, hanya sebagian yang mampu meraih posisi yang berpengaruh secara signifikan tersebut. Schwartz (1969: 552) menjelaskan rekrutmen politik sebagai proses di mana terdapat individu dengan karakteristik kepribadian tertentu yang ingin menduduki jabatan spesifik tertentu yang kemudian disaring oleh institusi politik tertentu. Jika menghadirkan pengertian yang lebih kontemporer, rekrutmen politik dapat dipahami sebagai proses seleksi untuk mengisi jabatan di berbagai struktur politik dan berimplikasi dua hal, yakni mobilitas ke atas terhadap karir politik atau mengubah peran individu dari non-politisi menjadi politisi (Villarreal, 2009: 3). Tiga pengertian yang dijabarkan di atas memiliki persamaan penting. *Pertama*, rekrutmen politik menyebabkan perubahan dalam posisi individu yang umumnya bersifat mobilitas ke atas. *Kedua*, motivasi individu dalam proses rekrutmen tidak lepas dari 'keuntungan' sosial dan politik.

Secara teknis, terdapat dua model seleksi penyelenggara pemilu yang kerap digunakan, yakni model tertutup (*appointment*) dan model terbuka. Jika menggunakan model tertutup, perdebatan regulasi yang muncul adalah mengenai apakah ditunjuk berdasarkan *expert based* atau *multiparty based*. *Expert based* berarti penyelenggara pemilu dipilih dari kelompok profesional yang dianggap memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh undang-undang, terutama terkait kompetensi dan independensi. Untuk *multiparty based*, penyelenggara dibentuk dari perwakilan-perwakilan yang ditentukan oleh partai politik sebagai perwakilan yang dianggap memenuhi kriteria mereka (*aceproject.org*).

Berbeda dengan model tertutup, model terbuka dilakukan melalui seleksi yang sifatnya terbuka untuk publik dan dikerjakan oleh suatu tim independen. Proses ini bertujuan untuk menghasilkan sejumlah nama yang kemudian akan dipilih oleh negara. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, model rekrutmen penyelenggara pemilu yang dipraktekkan di Indonesia termasuk

dalam kategori rekrutmen terbuka. Walaupun terlihat ideal, rekrutmen model terbuka memiliki kelebihan dan kekurangan sebagaimana bisa dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 5.2. Kelebihan dan Kekurangan Model Rekrutmen Terbuka**

Kelebihan	Kekurangan
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Mendorong transparansi dalam rekrutmen.</li> <li><input type="checkbox"/> Menyediakan ruang lebih luas untuk menjangring kandidat potensial.</li> <li><input type="checkbox"/> Memungkinkan rekrutmen secara <i>merit</i>.</li> <li><input type="checkbox"/> Mendorong inklusivitas sehingga setiap <i>stakeholders</i> dapat mengajukan kandidat.</li> <li><input type="checkbox"/> Memastikan <i>check and balances</i> karena proses rekrutmen berada menjadi tanggung jawab badan yang berbeda.</li> <li><input type="checkbox"/> Membuka ruang bagi kandidat di luar preferensi elit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ada kemungkinan kandidat potensial tidak ingin ikut serta dalam rekrutmen yang sifatnya terbuka.</li> <li><input type="checkbox"/> Ada kemungkinan kandidat tidak ikut serta karena setiap kandidat yang gagal akan diumumkan ke publik.</li> <li><input type="checkbox"/> Kebutuhan biaya tinggi untuk proses sosialisasi dan seleksi.</li> <li><input type="checkbox"/> Butuh waktu yang cukup panjang untuk melakukan proses rekrutmen.</li> <li><input type="checkbox"/> Tim seleksi sangat mungkin melakukan kesalahan selama proses rekrutmen.</li> <li><input type="checkbox"/> Proses rekrutmen terbuka menyimpan fakta bahwa kelompok politik dominan tertentu sangat menentukan kandidat terpilih.</li> </ul>

Sumber: [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

Penjelasan secara teoritis dan teknis di atas memunculkan beberapa catatan. *Pertama*, ada kerumitan dalam menjelaskan rekrutmen penyelenggara pemilu dari perspektif rekrutmen politik. Alasannya, teori rekrutmen

politik umumnya didasari pada pengamatan terhadap partai politik sebagai entitas utama yang melakukan rekrutmen untuk mengisi jabatan-jabatan politik. Lain halnya dengan penyelenggara pemilu yang dituntut untuk steril dari kepentingan aktor dan politik, walaupun sama-sama berada dalam konteks elektoral. Penjelasan mengenai rekrutmen politik dalam tulisan ini sebatas untuk memahami aspek-aspek *behavioural* dalam rekrutmen politik.

*Kedua*, berkaitan dengan poin sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa etika kemandirian dalam seleksi penyelenggara pemilu berpotensi untuk diintervensi. Kerentanan ini akibat adanya keuntungan sosial-politik yang menyertai jabatan politik dan ditambah lagi dengan peran penyelenggara pemilu yang sangat vital dalam kontestasi pemilu. Dengan kata lain, baik peserta seleksi maupun aktor politik sama-sama memiliki orientasi '*benefit*' sosial atau politik dalam proses seleksi. Namun, perlu menjadi catatan bahwa tulisan ini tidak melihat intervensi terhadap kemandirian proses seleksi selalu harus berkaitan dengan proses atau hasil elektoral. Penekanannya adalah pada analisa terhadap 'keuntungan' sosial politik yang membuka peluang berbagai pihak melanggar etika kemandirian dalam proses seleksi tersebut.

### 5.3 Melihat Mekanisme Rekrutmen KPU dan Bawaslu

Penyelenggara pemilu adalah organisasi atau badan yang memiliki tujuan dan secara legal bertanggung jawab untuk mengelola semua elemen esensial dalam pelaksanaan pemilu. Elemen-elemen tersebut meliputi tiga aspek besar (James, et.al. 2019: 299):

1. **Organising** proses elektoral: proses registrasi pemilih, registrasi parpol dan kandidat, kampanye, pemungutan suara, dan penghitungan suara.
2. **Monitoring** proses elektoral: kampanye parpol dan kandidat, penegakan regulasi, dana kampanye, media, serta proses pemungutan dan penghitungan suara.
3. **Certifyng** hasil elektoral melalui pengumuman hasil pemilu.

Dari praktek yang dilakukan berbagai negara, tugas-tugas tersebut dapat dikerjakan oleh satu atau beberapa lembaga.

Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut, ada beberapa model penyelenggara pemilu yang dipraktekkan. *Pertama*, model independen dimana pemilu dilaksanakan oleh sebuah institusi independen yang otonom dari cabang kekuasaan tertentu. *Kedua*, model pemerintah dimana pemilu dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif seperti kementerian tertentu, atau pada tingkat lokal dilaksanakan oleh otoritas lokal tertentu. *Ketiga*, model campuran dimana pemilu dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif tertentu dan disupervisi oleh sebuah lembaga yang independen dan otonom (*aceproject.org*).

Dalam konteks Indonesia, penyelenggara pemilu merujuk kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). KPU memiliki fungsi utama untuk menyelenggarakan pemilu dan Bawaslu memiliki fungsi utama untuk mengawasi proses pemilu. Jika merujuk pada penjelasan fungsi dan model penyelenggara di atas, penyelenggara pemilu di Indonesia memiliki karakteristik yang sedikit berbeda. Fungsi penyelenggaraan dan pengawasan diletakkan pada dua lembaga berbeda yang sifatnya independen, mandiri, dan setara. Ditambah lagi keberadaan DKPP yang bertugas mengawasi kedua penyelenggara pemilu tersebut dari aspek etik.

Sebagaimana disinggung sebelumnya, seleksi penyelenggara pemilu di Indonesia dilakukan melalui metode rekrutmen terbuka. UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menjelaskan mengenai rekrutmen KPU dan Bawaslu yang prosesnya relatif sama sebagaimana penjelasan pasal 22-34 dan pasal 118-131. Seleksi dilakukan oleh tim seleksi yang bekerja secara independen. Mereka bekerja untuk mengasilkan rekomendasi nama yang kemudian akan ditetapkan oleh DPR RI untuk tingkat nasional dan KPU serta Bawaslu RI untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Tidak hanya regulasi, tahapan seleksi KPU dan Bawaslu secara umum juga relatif sama. Dimulai dari proses sosialisasi dan pengumuman pendaftaran, seleksi administrasi, seleksi tertulis,

tes psikologi, tes kesehatan dan wawancara, pengumuman dan penyerahan nama oleh timsel, *fit and proper test*, dan penentuan akhir. Tahapan seleksi tersebut pada dasarnya sudah cukup ideal dari sisi membatasi ruang subjektivitas timsel. Dari tahapan seleksi yang ada, ruang untuk hadirnya subjektivitas penilaian oleh timsel hanya dimungkinkan pada tahapan seleksi administrasi dan wawancara. Sisanya diserahkan kepada sistem di luar timsel, mulai dari seleksi tertulis yang menggunakan metode *Computer Assisted Test* (CAT) dan psikotest serta tes kesehatan yang bekerja sama dengan pihak ketiga seperti Polri, rumah sakit, atau himpunan profesi.

Tahapan lainnya yang perlu untuk diantisipasi adalah tahapan *fit and proper test* (FPT). Tahapan FPT berada di luar jangkauan timsel dan timsel yang notabene berperan besar dalam proses seleksi tidak punya wewenang lagi pada tahapan ini. FPT menjadi ruang untuk hadirnya subjektivitas bagi DPR untuk penentuan di tingkat pusat dan bagi KPU serta Bawaslu untuk penentuan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Identifikasi terhadap ruang-ruang subjektivitas dalam tahapan rekrutmen ini penting untuk mengantisipasi potensi intervensi selama proses seleksi.

#### 5.4 Dinamika Dalam Proses Seleksi Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana dijelaskan di bagian awal, tulisan ini mencoba memetakan pelanggaran terhadap etika kemandirian dalam proses seleksi. Pemetaan tersebut dilakukan dengan menyaring dan menganalisis putusan DKPP yang berkaitan dengan proses seleksi. DKPP sepanjang Januari 2018 hingga agustus 2019, mengeluarkan 411 putusan dan di dalamnya terdapat 39 putusan yang menyoal proses seleksi. Putusan terkait proses seleksi tersebut terdiri dari 24 putusan untuk seleksi tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta 15 putusan untuk seleksi penyelenggara *ad hoc*. Analisis akan berfokus pada dua aspek, yakni aktor dan bentuk, serta hanya melihat pada kasus di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Tidak hanya dari putusan DKPP, penjelasan beberapa kasus juga didapatkan dari wawancara terhadap mantan timsel KPU dan Bawaslu di

beberapa daerah. Hasilnya, setidaknya terdapat tiga variabel utama yang dapat mengganggu kemandirian proses seleksi, yakni (1) intervensi aktor, (2) integritas peserta, dan (3) misinterpretasi regulasi

### 1. Intervensi Aktor

Sebagaimana disinggung di awal, 'keuntungan' sosial dan politik di balik jabatan penyelenggara pemilu membuat proses seleksinya rentan terhadap intervensi. Dalam artikel ini, setidaknya ada empat bentuk potensi intervensi, yakni:

#### a. *Intervensi Timsel dan Elit Politik*

Intervensi dari timsel dapat terjadi karena ada kepentingan timsel secara pribadi, maupun karena adanya kepentingan elit politik tertentu yang dititipkan melalui timsel. Kasus seleksi KPU Kabupaten Nias Selatan, dua orang timsel dari Nias Selatan diberhentikan karena dinilai tidak profesional dalam menjalankan tugasnya sebagai timsel. Satu orang karena memang terbukti tidak hadir dalam banyak rapat pleno dan tugas-tugasnya kemudian harus diserahkan kepada timsel yang lain. Satu orang lainnya yang sekaligus sekretaris timsel diberhentikan karena diduga dengan sengaja menggagalkan beberapa peserta seleksi dalam tahapan seleksi administrasi. Kasus ini bermula dari laporan 16 orang peserta seleksi tanggal 21 Juli 2018 kepada KPU RI yang gagal dalam tahapan seleksi administrasi. Mereka gagal dengan alasan ketidaklengkapan berkas administrasi, sedangkan faktanya mereka telah menyerahkan berkas administrasi dan sudah dinyatakan lengkap oleh sekretariat timsel yang menerima (wawancara dengan EI, 22 Agustus 2019).

KPU RI kemudian mengirimkan tim klarifikasi yang terdiri dari Biro SDM dan Inspektorat KPU RI untuk melakukan klarifikasi terkait masalah ini. Mereka kemudian melakukan pemeriksaan berkas kembali dan menyatakan 16 nama tersebut berhak untuk mengikuti seleksi. Berkas administrasi 16 peserta tersebut diduga sengaja dihilangkan oleh sekretaris timsel. Terbukti saat dimintai keterangan, sekretaris timsel tidak dapat menunjukkan kertas kerja yang berisi penilaian terhadap berkas administrasi peserta dan hanya menunjukkan

buku yang berisi catatan kekurangan berkas masing-masing peserta. Selain itu, tim dari KPU RI juga menemukan dua pelanggaran lainnya yang dilakukan oleh sekretaris timsel. *Pertama*, meloloskan 10 nama yang diduga makalahnya adalah hasil *copy paste* hingga tahapan psikotest. *Kedua*, 15 nama yang diloloskan pada tahapan administrasi yang seharusnya tidak lolos karena 9 nama tidak mendapat rekomendasi dari PPK, 4 nama tidak memiliki surat keterangan tidak pernah dipidana penjara berdasarkan Putusan Pengadilan, 1 nama tidak memiliki surat pernyataan tidak pernah menjadi anggota partai politik, dan 1 nama tidak cukup umur. Sayangnya, kasus ini mencuat saat proses seleksi sudah mencapai tahapan tes psikologi dan sudah ada 25 nama yang lolos. Nama-nama tersebut tetap diizinkan untuk melanjutkan tahapan seleksi sambil menunggu seleksi bagi 16 nama hasil pemeriksaan ulang.<sup>(1)</sup>

Dari hasil wawancara dengan timsel pengganti dan salah seorang peserta seleksi KPU Kabupaten Nias Selatan, sekretaris timsel yang diberhentikan tersebut diduga membawa kepentingan salah satu elit politik dari Nias Selatan. Dua puluh lima nama yang lolos pertama diduga kuat merupakan orang-orang titipan dari elit yang dimaksud. Akomodasi mereka ditanggung selama proses seleksi. Bahkan dari informasi wartawan, 25 nama tersebut pernah diinapkan di rumah milik elit politik tersebut di Medan untuk mengikuti semacam kursus persiapan untuk tes psikologi dari psikolog yang juga menjadi anggota timsel untuk wilayah Sumatera Utara lainnya. Intervensi elit tersebut diduga untuk kepentingan kemenangan partainya dan partai saudara kandungnya dalam Pileg DPRD Kabupaten Nias Selatan 2019 agar dapat memenuhi jumlah kursi untuk mengajukan diri dalam Pilkada Kabupaten Nias Selatan 2020 mendatang. (wawancara dengan MH dan RN, 21 Agustus 2019).

Kasus serupa terjadi dalam seleksi Bawaslu Provinsi Papua Barat. Ketua timsel terlihat sangat mendorong agar salah satu peserta yang berstatus petahana sekaligus ketua Bawaslu diloloskan. Dalam rapat pleno, timsel yang bersangkutan secara terbuka menyampaikan bahwa peserta yang dimaksud

<sup>1</sup>Putusan DKPP Nomor 231/DKPP-PKE-VII/2018

harus dipertahankan karena merupakan orang gubernur. Timsel tersebut juga merupakan anggota timses. Demikian pula dalam kasus seleksi Panwaslih Provinsi Aceh 2018. Salah seorang timsel sangat mendorong seorang petahana untuk diloloskan. Bahkan, dia dan peserta yang dimaksud terbukti berkomunikasi secara langsung terkait proses seleksi dan hasil dari tiap tahapan. Menariknya, timsel tersebut kemudian ikut dan terpilih dalam seleksi Panwaslih Kabupaten Nagan Raya bulan Juni 2018. (wawancara dengan WS, 15 Agustus 2019).

**b. *Intervensi Petahana***

Dalam seleksi Bawaslu Provinsi Papua Barat yang juga disinggung di bagian sebelumnya, ada indikasi petahana yang menjabat ketua Bawaslu menciptakan kondisi yang memperbesar peluang keterpilihannya kembali. Yang bersangkutan memanfaatkan periode seleksi Bawaslu Provinsi Papua Barat dan Bawaslu Kab/Kota yang hampir bersamaan. Pada waktu itu, seleksi Bawaslu Kab/Kota telah sampai pada tahapan FPT, sedangkan seleksi Bawaslu Provinsi baru selesai pada tahapan CAT. Dalam CAT, petahana tersebut menduduki ranking bawah dan terancam tidak lolos ke tahapan tes psikologi. Dia kemudian mengambil tindakan mempercepat pengumuman FPT untuk seleksi Bawaslu Kab/Kota. Tujuannya agar mereka yang lolos dapat mundur dari seleksi Bawaslu Provinsi Papua Barat sehingga ranking yang bersangkutan dapat naik. Kondisinya pada waktu itu beberapa peserta yang ikut dalam seleksi Bawaslu Kab/Kota juga ikut dalam seleksi Bawaslu Provinsi Papua Barat. Dia juga mengumpulkan anggota Panwaslu Kab/Kota peserta seleksi di rumahnya dan meminta mereka untuk menyerahkan surat pengunduran diri dari seleksi Bawaslu Provinsi jika lulus di Kab/Kota. (wawancara dengan WS, 15 Agustus 2019).

Demikian juga dengan kasus seleksi KPU Kabupaten Lebak. Salah seorang komisioner KPU Kabupaten Lebak diberi sanksi peringatan karena berkomunikasi langsung dengan salah seorang timsel dan meminta agar meloloskan 2-3 orang petahana yang secara nilai mencukupi. Walaupun terdapat penegasan agar memperhatikan nilai peserta, permintaan tersebut dianggap tidak seharusnya disampaikan kepada timsel

menurut DKPP karena merupakan bentuk intervensi kepada timsel.<sup>(2)</sup> Fenomena akomodasi terhadap petahana memang merupakan kondisi yang dilematis. Dalam wawancara dengan banyak mantan timsel KPU dan Bawaslu, ada permintaan agar timsel memperhatikan calon petahana sepanjang kinerjanya masih terjaga. Permintaan tersebut memiliki tujuan positif dari sisi menjaga keberlanjutan koordinasi dan capaian kerja dengan komisioner non-petahana. Namun, perhatian terhadap petahana juga dapat menimbulkan kesan adanya kontestasi atau perlakuan yang tidak setara antara calon petahana dan bukan petahana.

Kasus lainnya yang cukup parah terkait timsel terjadi dalam proses seleksi KPU Kabupaten Kolaka dan Kolaka Timur. Dua orang timsel (ketua dan satu anggota) melakukan pemerasaan melalui permintaan uang kepada peserta. Permintaan uang sebesar 50-75 juta rupiah tersebut disampaikan kepada peserta sebagai syarat untuk diloloskan ke dalam sepuluh besar. Kasus ini terbongkar setelah salah satu peserta yang sudah menyerahkan uang sebesar 10 juta rupiah kepada ketua timsel, namun tidak lolos dalam sepuluh besar. DKPP memutuskan kedua timsel tersebut tidak layak untuk dilibatkan kembali sebagai timsel di masa mendatang.<sup>(3)</sup>

### c. *Intervensi Komisioner Daerah dan Sekretariat*

Kasus permintaan uang dengan iming-iming akan diloloskan tidak hanya dilakukan oleh timsel. Di Aceh dan Papua, komisioner KPU Provinsi dan Panwaslih Provinsi terbukti meminta uang kepada peserta seleksi. Dalam kasus Papua, salah seorang anggota komisioner KPU Provinsi Papua diberhentikan tetap karena terbukti meminta uang sejumlah 400 juta rupiah yang kemudian disepakati 300 juta rupiah beserta tiket pesawat Jayapura – Jakarta. Permintaan ini disampaikan kepada seorang perantara dari penyandang dana yang ingin dua nama diloloskan dalam seleksi KPU Kabupaten Lanny Jaya. Dua nama tersebut ingin diloloskan karena penyandang dana memiliki kepentingan dalam Pilkada

---

<sup>2</sup>Putusan DKPP Nomor: 27-PKE-DKPP/II/2019

<sup>3</sup>Putusan DKPP Nomor 31-PKE-DKPP/III/2019

Kabupaten Lanny Jaya mdatang.<sup>(4)</sup>

Demikian pula dengan kasus di Aceh. Seorang anggota Panwaslih Provinsi Aceh meminta uang kepada salah satu peserta seleksi Panwaslih Kabupaten Nagan Raya sebesar 40 juta rupiah. Menurut yang bersangkutan, uang tersebut akan diberikan kepada dua orang anggota Panwaslih Provinsi Aceh lainnya agar meloloskan peserta tersebut. Peserta tersebut pada akhirnya lolos, namun dalam pertemuannya dengan salah satu anggota Panwasli Provinsi Aceh lainnya, dia mengaku tidak pernah menerima uang yang telah diserahkan peserta kepada rekannya sebelumnya. Peserta tersebut kemudian meminta agar uangnya dikembalikan oleh yang bersangkutan.<sup>(5)</sup> Tidak hanya oleh komisioner daerah, permintaan uang juga dilakukan sekretariat KPU Provinsi. Seorang PNS di sekretariat KPU Provinsi Sultra memperjualbelikan bank soal CAT kepada peserta dengan harga 5-10 juta rupiah. Informasi tersebut diperoleh dari salah satu mantan peserta seleksi dan terbukti benar sehingga oknum yang bersangkutan direkomendasikan untuk diberi pembinaan.<sup>(6)</sup>

d. *Intervensi Komisioner Pusat*

Salahsatu bentuk intervensi dari komisioner pusat dapat dilihat dalam proses rekrutmen Bawaslu Provinsi dan Kab/Kota. Kemungkinan ini terkait adanya kebijakan yang berbeda dalam rekrutmen Bawaslu Kabupaten/Kota bagi peserta *existing*. Dalam rekrutmen Bawaslu Kabupaten/Kota khususnya yang terpilih berdasarkan UU No. 15 Tahun 2015, dilakukan seleksi dengan mekanisme yang berbeda dan dilakukan evaluasi kinerja. Perbedaan ini kemudian menimbulkan beberapa masalah. Salah satu yang cukup mencolok adalah dalam proses seleksi Bawaslu Kabupaten/Kota se-Jawa Timur.

Tiga orang mantan anggota Panwas Kabupaten/Kota mempertanyakan hasil evaluasi kinerja yang menjadi dasar penetapan komisioner Bawaslu Kabupaten/Kota terpilih. Mereka menilai penetapan didasarkan pada penilaian suka/tidak suka dan kesamaan organisasi peserta dengan komisioner

<sup>4</sup>Putusan DKPP Nomor 2/DKPP-PKE-VIII/2019

<sup>5</sup>Putusan DKPP Nomor: 249/DKPP-PKE-VII/2018

<sup>6</sup>Putusan DKPP Nomor 2/DKPP-PKE-VIII/2019

Bawaslu. Terdapat 38 komisioner *existing* yang tidak lagi diangkat. Mereka yang kemudian terpilih kebanyakan memiliki afiliasi organisasi dengan komisioner Bawaslu. Kejanggalan ini juga terlihat dari adanya peserta yang namanya lolos ke dalam sepuluh besar padahal tidak ikut dalam seluruh rangkaian seleksi karena sedang dirawat di rumah sakit dan kemudian meninggal dunia. DKPP menerima dalil ini karena dalam persidangan. DKPP telah meminta dokumen hasil evaluasi terhadap petahana, sebagai dasar untuk mengukur kerangka objektivitas para komisioner Bawaslu RI dalam menentukan calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota terpilih. Sampai dengan batas waktu yang ditentukan untuk menyerahkan bukti tambahan, dokumen hasil evaluasi tersebut tidak diserahkan. Hal tersebut menguatkan dugaan bahwa dalam menentukan calon anggota Bawaslu Kabupaten/kota terpilih didasarkan pada kedekatan ikatan-ikatan yang bersifat emosional antara para teradu dengan peserta seleksi anggota Bawaslu kabupaten/kota. Dalam persidangan salah seorang komisioner Bawaslu RI juga menyampaikan bahwa proses seleksi dilakukan hanya bersifat formalitas saja.<sup>(7)</sup>

Ketentuan yang berbeda terhadap peserta *existing* dalam rekrutmen Bawaslu Kabupaten/Kota tersebut memang menimbulkan asumsi adanya perbedaan perlakuan di antara peserta. Masih banyak masalah lain yang juga muncul terkait regulasi ini. Misalnya perbedaan materi soal dalam seleksi tertulis dengan metode CAT antara peserta petahana dan bukan petahana. Demikian pula terkait penyerahan berkas bagi seperti surat izin PPK bagi petahana yang tidak diatur secara jelas batasan waktunya. Surat izin PPK bagi calon petahana dapat diserahkan sebelum tes CAT atau tergantung dari permasalahan masing-masing daerah yang diputuskan dalam rapat pleno.

## 2. Integritas Peserta

Integritas peserta menjadi aspek yang berpotensi mencederai etika kemandirian seleksi penyelenggara pemilu. Tentunya, kepatuhan pada aturan seleksi menjadi poin penting

<sup>7</sup>Putusan DKPP Nomor: 267/DKPP-PKE-VII/2018

yang harus diperhatikan peserta sebagai langkah awal menjaga integritas. Beberapa kasus dalam pembahasan bagian ini akan melihat beberapa bentuk pelanggaran integritas peserta terhadap ketentuan dan persyaratan seleksi.

a. *Terlibat Partai Politik atau Tim Sukses*

Kasus peserta yang setelah terpilih ternyata terbukti terlibat dalam parpol dan timses atau tidak lagi menjadi anggota partai politik selambat-lambatnya lima tahun sebelum proses seleksi adalah yang paling banyak ditemui. Kasus KIP Aceh selatan, satu orang anggota KIP diberhentikan tetap karena menjadi anggota dan caleg PPP di Pileg 2014 untuk DPRK Aceh Selatan. Yang bersangkutan juga menjadi tim sukses salah satu pasangan calon dalam Pilkada Kabupaten Aceh Selatan tahun 2018 yang prosesnya bersamaan dengan seleksi KIP Aceh Selatan.<sup>(8)</sup> Kasus Bawaslu Kota Pematang Siantar, satu anggota diberhentikan tetap karena tercatat sebagai pengurus DPC Partai Demokrat periode 2017-2022 dengan jabatan sebagai Wakil Ketua II.<sup>(9)</sup>

Kasus Bawaslu Kabupaten Mamasa, satu anggota diberhentikan karena tercatat sebagai pengurus DPC Partai Demokrat Kabupaten Mamasa periode 2012-2017 dengan jabatan sebagai Wakil Sekretaris I. Secara administrasi, yang bersangkutan memang sudah memenuhi syarat tidak menjadi anggota partai politik selambat-lambatnya lima tahun sebelum proses seleksi jika dihitung dari waktu pengunduran diri tanggal 2 Februari 2013 hingga pendaftaran seleksi Bawaslu Kabupaten Mamasa tanggal 2 Juli 2018. Namun, pengunduran diri tersebut menurut DKPP tidak dapat diterima karena direspon oleh DPD Partai Demokrat Provinsi Sulbar. Harusnya, yang memiliki wewenang mengangkat atau memberhentikan keanggotaan partai politik adalah DPP Partai Demokrat. Selain itu, yang bersangkutan juga tercatat pernah menjadi KPPS Desa Osango pada Pemilu 2014. Dengan demikian, yang bersangkutan telah melanggar ketentuan pasal 53 (e) UU 15 Tahun 2011 tentang pemilu terkait tidak menjadi anggota parpol dalam kurun waktu lima tahun sebagai syarat menjadi PPK, PPS, KPPS,

<sup>8</sup>Putusan DKPP Nomor 62-PKE-DKPP/IV/2019)

<sup>9</sup>Putusan DKPP Nomor 41-PKE-DKPP/III/2019

PPLN, dan KPPSLN.<sup>(10)</sup> Kasus KPU Kabupaten Lanny Jaya, Ketua KPU Lanny Jaya dikenakan sanksi tidak layak menjadi penyelenggara pemilu di masa mendatang. Yang bersangkutan tercatat sebagai pengurus partai politik yang dibuktikan dengan SK DPP Partai Demokrat tanggal 17 September 2016. Yang bersangkutan juga pernah mendaftar sebagai bacaleg partai demokrat dalam pemilu 2014, namun tidak terpilih.<sup>(11)</sup>

Banyaknya penyelenggara pemilu terpilih yang ternyata tidak memenuhi persyaratan tidak terlibat partai politik perlu untuk menjadi catatan, khususnya bagi timsel. Menariknya, di hampir keseluruhan kasus, mereka yang terbukti terlibat partai politik mengaku namanya dicatut atau masuknya nama mereka di dalam kepengurusan partai politik adalah di luar pengetahuan yang bersangkutan. Kasus-kasus ini menunjukkan proses pemeriksaan rekam jejak belum dalam proses seleksi belum maksimal (wawancara dengan FAM, 22 Agustus 2019).

b. *Manipulasi Identitas*

Salah satu persyaratan peserta dalam seleksi penyelenggara pemilu adalah berdomisili di daerah yang bersangkutan selama minimal tiga bulan. Kasus di Karanganyar, seorang anggota KPU Karanganyar terbukti memindahkan alamat domisilinya agar dapat mengikuti proses seleksi KPU di Karanganyar. Yang bersangkutan sebelumnya mengikuti seleksi anggota KPU Kabupaten Boyolali pada bulan Juli–Agustus 2018 dan gagal pada tahapan seleksi kesehatan dan wawancara. Pada bulan September, dia mengajukan pindah domisili ke Kabupaten Karanganyar bertepatan dengan dibukanya pendaftaran seleksi anggota KPU Kabupaten Karanganyar. Yang bersangkutan hanya memindahkan identitas dirinya tanpa memindahkan keluarga. Dirinya juga tidak tinggal di Karanganyar selama proses seleksi dan baru pindah secara tetap setelah dilakukan pelantikan anggota KPU Kabupaten Karanganyar pada tanggal 24 Desember 2018. Secara terbuka, yang bersangkutan menyampaikan bahwa tindakan ini

<sup>10</sup>Putusan DKPP Nomor 236/DKPP-PKE-VII/2018

<sup>11</sup>Putusan DKPP Nomor 129/DKPP-PKE-VII/2018 dan Nomor 136/DKPP-PKE-VII/2018

dilakukan untuk mencari pekerjaan dan memenuhi tanggung jawab sebagai kepala keluarga.<sup>(12)</sup>

Kejadian serupa yang lebih parah terjadi di Kabupaten Pegunungan Arfak. Seorang anggota Bawaslu Kabupaten Pegunungan Arfak diberhentikan tetap karena tindakan memalsukan identitas. Yang bersangkutan terbukti membuat dokumen kartu keluarga baru dengan memalsukan tandatangan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pegunungan Arfak. Pemalsuan ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan administrasi untuk seleksi Bawaslu Kabupaten Pegunungan Arfak. Sebelumnya, yang bersangkutan juga merupakan mantan anggota KPU Kabupaten Pegunungan Arfak periode 2013-2018.<sup>(13)</sup>

c. *Ketiadaan Surat Izin Dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)*

Polemik terkait surat izin PPK diantaranya terjadi di seleksi Bawaslu Provinsi Jambi dan Bawaslu Kabupaten Banggai. Dalam kasus Bawaslu Provinsi Jambi, salah seorang komisioner terpilih Bawaslu Provinsi Jambi periode 2018-2023 yang berstatus PNS terbukti tidak menyerahkan surat izin dari PPK. Yang bersangkutan merupakan PNS di Sekjen KPU RI yang menjadi komisioner Bawaslu Provinsi Jambi periode 2013-2018. Dia lalu kembali mengikuti seleksi untuk periode 2018-2023. Namun, dia tidak melengkapi syarat surat izin dari PPK. Bahkan, dalam rentang waktu sebelum penetapan, Sekretaris KPU RI mengeluarkan surat perihal tidak diizinkan Wien Arifin untuk mengikuti seleksi Bawaslu Provinsi Jambi pada tanggal 18 Juli 2018. Penetapan yang bersangkutan sebagai komisioner terpilih merupakan bentuk ketidakhati-hatian dalam proses seleksi.<sup>(14)</sup>

Demikian pula dalam kasus Bawaslu Kabupaten Banggai. Dua orang anggota Bawaslu Kabupaten Banggai diberhentikan sementara karena belum menyerahkan surat izin PPK sampai ditetapkan sebagai komisioner terpilih. Keduanya telah mengajukan surat izin, namun mengaku tidak mendapat

<sup>12</sup>Putusan DKPP Nomor: 14-PKE-DKPP/II/2019

<sup>13</sup>Putusan DKPP Nomor 215/DKPP-PKE-VII/2018

<sup>14</sup>Putusan DKPP Nomor 205/DKPP-PKE-VII/2018

respon. Dalam kondisi tidak mendapat surat izin PPK, keduanya terus mengikuti proses seleksi dan kemudian menyerahkan surat permohonan diberhentikan sementara sebagai PNS. Surat permohonan inipun kembali tidak mendapat respon. Faktanya, Bupati Banggai melalui dua suratnya tanggal 13 Juli 2018 dan 8 Agustus 2018 sudah menyampaikan keberatan atas diloloskannya kedua orang di atas kepada timsel namun tidak mendapat respon.

Menariknya, kedua anggota Bawaslu tersebut menyampaikan pembelaan atas sikapnya bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat 1, 2 dan 3 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan batas waktu penetapan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada ayat (2) jika peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan paling lama 10 (sepuluh) hari sejak permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Pada ayat (3) jika Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan maka permohonan tersebut secara hukum dianggap dikabulkan. Dengan kata lain, keduanya berasumsi bahwa permohonan yang mereka ajukan telah otomatis diterima karena tidak mendapat respon dalam kurun waktu yang ditetapkan di atas.<sup>(15)</sup>

### 3. Misinterpretasi Regulasi

Kasus misinterpretasi regulasi berpotensi mengganggu kemandirian proses seleksi karena memicu hilangnya *trust* dalam proses seleksi. Seringkali kemudian, koreksi yang dilakukan terhadap proses seleksi dianggap sebagai upaya intervensi terhadap hasil seleksi yang dilakukan oleh timsel. Misalnya dalam kasus serupa yang terjadi dalam proses seleksi KPU Kabupaten Lebak dan KPU Jawa Barat. Dalam kasus seleksi KPU Kabupaten Lebak, polemik dimulai saat munculnya berita online tanggal 6 dan 8 Januari 2019 terkait calon KPU

<sup>15</sup>Putusan DKPP Nomor 294/DKPP-PKE-VII/2018

Kabupaten Lebak yang tidak memenuhi syarat tes psikologi dan adanya isu hasil tes psikologi diabaikan. KPU RI kemudian merespon dan menemukan bahwa lima dari sepuluh nama yang mengikuti FPT ternyata tidak lolos tes psikologi karena hasil tesnya 'tidak direkomendasikan'. Atas temuan tersebut, KPU RI kemudian mengirimkan surat tanggal 10 Januari 2019 kepada timsel terkait permintaan klarifikasi. Selanjutnya, tanggal 11 Februari 2019 pertemuan antara KPU RI dan timsel dilakukan. Dalam pertemuan tersebut, KPU RI meminta timsel untuk mengoreksi sepuluh nama hasil rekomendasi pertama. Sayangnya, timsel bersikeras bahwa penetapan sepuluh nama tersebut sudah sesuai dengan aturan dan tahapan seleksi. KPU RI kemudian memutuskan menunda penetapan KPU Kabupaten Lebak terpilih dan melakukan koreksi. Hasilnya, lima dari sepuluh nama yang berdasarkan hasil tes psikologi 'tidak direkomendasikan' dicoret dan diganti dengan empat nama baru yang hasil tes psikologinya 'dipertimbangkan'. Menurut KPU RI, hasil psikologi 'dipertimbangkan' dapat dimaknai masih dapat dipilih. Tanggal 21 Januari 2019, KPU RI menganulir dan membatalkan hasil FPT tanggal 3 Januari dan kembali melaksanakan FPT tanggal 24 Januari 2019 dengan sembilan peserta hasil koreksi.<sup>(16)</sup>

Demikian halnya dalam kasus seleksi KPU Provinsi Jawa Barat. Kasus seleksi KPU Provinsi Jabar muncul akibat adanya anulir terhadap hasil penetapan 14 nama yang layak untuk mengikuti FPT hasil rekomendasi timsel oleh KPU RI. Sebelumnya, pada tanggal 26 Juli 2018 timsel KPU Provinsi Jabar telah menetapkan 14 nama yang layak untuk mengikuti uji kelayakan dan kepatutan. FPT yang seharusnya dilaksanakan tanggal 14 September 2018 dalam pelaksanaannya ternyata justru ditunda. Menurut KPU RI, penundaan ini akibat adanya 6 nama dari 14 nama hasil penetapan timsel untuk FPT yang terbukti gagal (tidak direkomendasikan) dalam tes psikologi. Enam nama tersebut diperoleh setelah KPU RI memeriksa kembali hasil seleksi masing-masing peserta. Untuk itu tanggal 17 September 2018, KPU RI mengeluarkan surat yang intinya menetapkan kembali timsel yang telah selesai masa tugasnya.

<sup>16</sup>Putusan DKPP Nomor: 27-PKE-DKPP/II/2019

Tanggal 18 September 2018, KPU RI menyampaikan surat kepada timsel yang meminta timsel untuk melakukan koreksi dan menyampaikannya paling lambat tanggal 20 September 2018. Timsel kemudian melakukan koreksi terhadap 14 nama hasil penetapan pertama dengan mencoret 6 nama yang dinyatakan tidak lolos tes psikologi. Berdasarkan koreksi tersebut, KPU RI kemudian melakukan FPT kepada 14 nama hasil penetapan kedua dan menetapkan 7 nama komisioner terpilih pada tanggal 21 September 2018.<sup>(17)</sup>

Dua kasus di atas terbilang sama dari sisi penyebab. Lolosnya beberapa nama dalam putusan akhir timsel untuk mengikuti FPT kemungkinan disebabkan karena kurangnya penekanan bahwa setiap tahapan seleksi menggunakan sistem gugur. Bedanya, pada kasus seleksi KPU Kabupaten Lebak timsel tidak bersedia mengoreksi hasil keputusannya sehingga diambil alih oleh KPU. Lain halnya dengan seleksi KPU Provinsi Jawa Barat di mana timsel bersedia mengoreksi hasil keputusannya. Konteks misinterpretasi dalam kasus inipun sebenarnya cukup dilematis. Dari perspektif timsel, meloloskan beberapa calon yang secara hasil gagal pada tahapan tes psikologi adalah upaya untuk memberi kesempatan bagi peserta yang dirasa memiliki kemampuan, tetapi gagal dalam tes psikologi. Alasannya, kondisi individu sangat mempengaruhi performa dalam tes psikologi. Harapannya, dalam tahapan wawancara kemampuan peserta tersebut dapat lebih digali dan sekaligus mengklarifikasi hasil dari tes psikologi.

Kasus yang sedikit berbeda namun masih berkaitan dengan aspek misinterpretasi regulasi terjadi Sulawesi Barat. Dalam seleksi KPU Provinsi Sulawesi Barat, dua orang calon yang tidak memenuhi standar kelulusan CAT dengan ambang batas minimal 60 dengan nilai masing-masing 59.03 dan 58.58 diloloskan dalam seleksi tertulis. Alasan kedua nama tersebut dimasukkan adalah untuk memenuhi kuota yang lulus seleksi tertulis 'paling banyak' tujuh kali jumlah anggota KPU Provinsi. Frasa paling banyak tujuh kali jumlah kebutuhan dapat dimaknai maksimal, sehingga sangat dimungkinkan jika jumlahnya dibawah kuota maksimal. Dengan kata lain,

<sup>17</sup>Putusan DKPP Nomor 269/DKPP-PKE-VII/2018

meloloskan dua nama tersebut dapat dianggap tidak tepat. Di sinilah letak ambiguitas terhadap regulasi. Permasalahan selanjutnya muncul saat dua nama tersebut ternyata masuk sampai sepuluh besar. DKPP menilai walaupun kedua nama tersebut tidak dilantik, keduanya masuk ke dalam daftar PAW. Dengan kata lain, hasil seleksi telah membuka peluang adanya calon PAW yang tidak memenuhi syarat.<sup>(18)</sup>

Kasus-kasus misinterpretasi regulasi dapat dihindari jika pembekalan mengenai keseluruhan tahapan seleksi telah dilakukan secara komprehensif. Melihat banyaknya kasus misinterpretasi regulasi yang baru mencuat di akhir membawa kesimpulan bahwa masih banyak celah dalam proses supervisi terhadap proses seleksi. Dengan demikian, perlu evaluasi menyeluruh terhadap proses pembekalan terhadap timsel dan supervisi yang dilakukan oleh KPU RI, Bawaslu RI, dan kelompok kerja seleksi di masing-masing wilayah.

### **5.5 Fenomena Representasi Ormas dalam Rekrutmen Penyelenggara Pemilu**

Kasus rekrutmen Jawa Timur menunjukkan satu fenomena lain terkait keberadaan ormas dalam proses seleksi penyelenggara pemilu. Kehadiran representasi ormas tersebut tidak hanya signifikan secara jumlah, tetapi juga turut diperhitungkan dalam proses penentuan keterpilihan. Hampir seluruh narasumber yang diwawancarai dalam riset ini membenarkan bahwa fenomena ormas sangat mewarnai proses rekrutmen dan menjadi tantangan tersendiri bagi timsel. Perbedaannya mungkin pada basis identitas ke-ormasan yang hadir, baik itu keagamaan atau kepemudaan seperti NU, Muhammadiyah, HMI, PMII, GMNI, GMKI, dan sebagainya. Selain representasi ormas, dalam beberapa kasus representasi agama dan etnis juga menjadi aspek yang perlu dipertimbangkan seperti dalam seleksi Bawaslu Provinsi Kalimantan Utara dan Provinsi Papua Barat (wawancara dengan WS, 15 Agustus 2019).

Tidak hanya mewarnai komposisi peserta, representasi ormas juga mewarnai komposisi timsel. Dalam rekrutmen KPU Provinsi Sumut maupun KPU Kab/Kota se-Sumut misalnya,

<sup>18</sup>Putusan DKPP Nomor 135/DKPP-PKE-VII/2018

sekilas mungkin hampir seluruh timsel berasal dari kalangan akademisi. Namun, jika diamati lebih jauh masing-masing timsel merupakan representasi kelompok ormas tertentu (wawancara dengan MA, 22 Agustus 2019). Fenomena ini kemudian memunculkan stigma negatif terhadap proses rekrutmen penyelenggara. Mulai dari asumsi bahwa peserta yang tidak terafiliasi dengan ormas tertentu berpeluang kecil untuk menang seperti pada kasus Jawa Timur, sampai dugaan bahwa intervensi ormas dalam proses rekrutmen bertujuan untuk mempengaruhi proses elektoral. Asumsi kedua tersebut sangat wajar muncul jika melihat banyak ormas yang dengan jelas dapat diidentifikasi kedekatannya dengan parpol tertentu.

Untuk menganalisis fenomena ini, ada beberapa poin penting yang perlu dipahami. *Pertama*, bagaimana representasi ormas bisa sangat mewarnai proses rekrutmen penyelenggara pemilu di Indonesia? Kehadiran kelompok masyarakat yang berbasis sosial maupun kultural dalam politik di Indonesia bukan sebuah penggalan peristiwa. Kehadiran mereka telah melewati proses dialektika politik yang begitu panjang dalam sejarah. Setelah mengalami disorganisasi di masa Orde Baru, ormas kembali mendapatkan ruang berekspresi setelah dimulainya demokratisasi (Mietzner2014). Tidak terlalu sulit untuk kembali mengorganisasikan diri mengingat struktur kuat yang telah dimiliki sejak awal. Ruang yang dijelaskan di sini tidak hanya menyangkut aktivitas ormas, tetapi peluang mereka untuk kemudian mencoba mengisi jabatan-jabatan publik dengan kader-kadernya. Di sisi lain, ormas mendapat penerimaan dari masyarakat karena dua aspek. Secara sosiologis, mereka dapat memberi jawaban terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang seharusnya disediakan oleh pemerintah, seperti pendidikan dan kesehatan. Secara politis, ormas melakukan fungsi rekrutmen dan pengkaderan yang lebih baik dibandingkan dengan parpol. Tidak heran jika kemudian ormas menjadi wadah rekrutmen yang efektif untuk mengisi jabatan publik.

*Kedua*, apa keuntungan yang diperoleh ormas jika memiliki representasi dalam penyelenggara pemilu? Ini merupakan pertanyaan yang menarik untuk dikaji. Jika dilihat

dari pendekatan klientelisme, jelas ada pertukaran yang terjadi antara aktor yang membangun relasi klientelistik. Dalam pemilu misalnya, klientelisme terjadi dalam bentuk pertukaran uang, pekerjaan, kontrak politik tertentu sebagai balasan atas dukungan elektoral (Berencschot 2018). Dalam kasus rekrutmen penyelenggara pemilu, mungkin saja ada asumsi bahwa ormas menaruh kadernya dalam struktur penyelenggara dengan tujuan mempengaruhi proses elektoral. Namun, jika dianalisa lebih jauh tidak ada keuntungan yang tampak jelas yang dikejar oleh ormas mengingat proses rekrutmen dan pemilu yang semakin terbuka sehingga mempersempit ruang intervensi. Kehadiran ormas dalam proses seleksi tidak lebih untuk menjaga eksistensi masing-masing ormas. Semakin banyak kadernya yang duduk sebagai pejabat publik akan semakin memberikan citra positif bagi ormas. Ormas memang menyiapkan kader terbaiknya untuk mengisi jabatan publik sehingga rekrutmen pejabat publik apapun adalah ajang untuk menunjukkan kualitas. Di sisi lain, penyelenggara pemilu menuntut sosok yang memiliki kapasitas *leadership* yang baik dan kader ormas menjadi salah satu referensi mumpuni (wawancara dengan WS, 15 Agustus 2019).

*Ketiga*, apakah fenomena ormas dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu menjadi aspek yang 'menggangu'? Beberapa timsel yang menjadi narasumber dalam penelitian ini tidak terlalu mempermasalahkan fenomena ormas dalam proses rekrutmen. Fenomena tersebut akan senantiasa ada dan hanya berbeda dari sisi mencolok atau tidaknya (*blatant*). Mengelola dinamika ini kembali kepada kemampuan timsel yang tentu harus mengedepankan aspek kompetensi dan independensi peserta dibanding latar belakang ke-ormasan masing-masing peserta. Tindakan yang tidak tepat adalah jika kemudian timsel mengabaikan peserta yang memiliki kompetensi dan independensi yang baik hanya karena tidak terafiliasi dengan ormas manapun (wawancara dengan AA, 19 Agustus 2019). Perlu dipahami pula, dalam tatanan masyarakat di daerah tertentu, berbicara mengenai kualitas hasil rekrutmen juga berbicara soal representasi sosial dan kultural.

*Keempat*, apakah latar belakang ke-ormasan lebih banyak berdampak positif bagi penyelenggara terpilih saat telah menjabat atau sebaliknya? Pemilu berintegritas membangun pemahaman dan desain sistem untuk mengontrol individu penyelenggara. Namun, pelaksanaannya sangat berkaitan dengan perilaku masing-masing individu. Dengan kata lain, latar belakang ke-ormasan bisa menjadi pengganggu terhadap independensi penyelenggara dan bisa tidak. Dampak positif yang cukup menonjol dari penyelenggara yang terafiliasi dengan ormas tertentu ada pada aspek legitimasi. Ikatan afektif antara penyelenggara dengan basis kelompoknya berdampak positif untuk meningkatkan *trust* atau meminimalisir dampak saat terjadi konflik.

## 5.6 Menjaga Etika Kemandirian Seleksi Penyelenggara Pemilu

Berbagai uraian mengenai permasalahan etika kemandirian seleksi penyelenggara pemilu di atas membawa pada pertanyaan akhir tentang strategi perbaikan apa yang dapat dilakukan untuk mencegah atau meminimalisir berbagai permasalahan tersebut. Beberapa strategi yang akan dielaborasi pada bagian ini merupakan hasil analisis dan identifikasi terhadap aktor yang berkelindan dalam proses seleksi, tahapan seleksi yang masih menyediakan ruang bagi subjektivitas timsel, dan celah regulasi yang membuka peluang muncul interpretasi terhadap proses seleksi.

Dari sisi aktor, evaluasi pertama yang perlu dilakukan adalah mengenai proses pembentukan timsel. Idealnya, proses pembentukan timsel perlu mengkombinasi antara mekanisme pendaftaran terbuka dan *talent scouting* atau rekomendasi langsung oleh KPU dan Bawaslu RI. Dengan kata lain, pembentukan timsel sebaiknya tidak mengandalkan satu mekanisme saja. Selain kombinasi mekanisme, supervisi terhadap proses pembentukan timsel juga harus dilakukan. KPU dan Bawaslu harus melakukan pemeriksaan rekam jejak masing-masing timsel (wawancara dengan FN, 14 Agustus 2019). Rekam jejak penting untuk menghindari keberadaan timsel yang ternyata membawa kepentingan tertentu,

termasuk untuk menjaga agar fenomena representasi ormas tidak mendahului aspek kompetensi dan independensi peserta. Dalam pelaksanaan proses seleksi, KPU dan Bawaslu harus melakukan supervisi menyeluruh. Tidak hanya pada tahapan seleksi, tetapi pada kinerja masing-masing timsel. Di akhir proses seleksi, evaluasi terhadap kerja timsel harus terdokumentasi dengan baik sehingga dapat menjadi dasar pertimbangan dalam proses-proses seleksi berikutnya.

Dari sisi tahapan, tulisan ini mengidentifikasi tiga tahapan yang berpotensi menghadirkan ruang subjektivitas dalam proses seleksi, yakni seleksi administrasi, wawancara, dan FPT. Tiga tahapan tersebut menuntut sikap objektif, baik dari timsel maupun KPU dan Bawaslu. Selain objektivitas, timsel, KPU dan Bawaslu perlu melihat tiga tahapan ini sebagai ruang penting untuk menguji dan menjamin integritas dan independensi peserta. Sebagaimana diuraikan pada pembahasan mengenai aspek permasalahan integritas peserta di bagian sebelumnya, terdapat tiga bentuk pelanggaran yang seringkali tidak berhasil teridentifikasi. Mulai dari persyaratan tidak menjadi anggota parpol selambat-lambatnya lima tahun sebelum proses seleksi, manipulasi identitas atau keterangan domisili peserta, hingga tidak adanya surat izin dari PPK bagi peserta yang berstatus PNS. Untuk itu, timsel perlu benar-benar memperhatikan persyaratan administrasi dan rekam jejak masing-masing peserta. Sering luputnya tiga aspek di atas dalam proses seleksi sebetulnya dapat diminimalisir jika rekam jejak peserta dapat dipetakan dan didokumentasikan secara komprehensif di setiap gelombang seleksi. Timsel juga perlu menjalin kerja sama dengan pihak-pihak tertentu di tingkat lokal yang mampu memberi dukungan dalam memetakan rekam jejak peserta. Misalnya dengan aliansi jurnalis atau organisasi masyarakat sipil lainnya yang bergerak dalam isu pemilu. Demikian halnya dengan tahapan FPT yang menjadi sudah berada di luar kewenangan timsel. KPU dan Bawaslu perlu memiliki hasil penilaian FPT yang dapat dipertanggungjawabkan untuk menghindari keraguan publik. Proses FPT juga tidak boleh mementahkan hasil dari proses seleksi yang dilakukan oleh timsel (wawancara dengan FR, 20

Agusutus 2019).

Dari sisi regulasi, masih terdapat peluang terjadinya multiinterpretasi terhadap aturan dan tahapan proses seleksi seperti dalam kasus seleksi KPU Kabupaten Lebak, KPU Provinsi Jawa Barat, dan KPU Provinsi Sulawesi Barat. Untuk meminimalisir permasalahan tersebut, KPU dan Bawaslu perlu memperbaiki manajemen waktu pembentukan timsel. Pembentukan timsel yang masih seringkali sangat berdekatan dengan proses seleksi membuat pembekalan terhadap timsel menjadi tidak maksimal. Harusnya, periode pembekalan timsel dijadikan momentum untuk menekankan prinsip seleksi yang perlu diperhatikan. Termasuk ruang-ruang dan permasalahan yang perlu diantisipasi oleh timsel. Ruang komunikasi antara timsel dengan KPU dan Bawaslu selama proses seleksi juga harus dibuka sehingga jika terjadi masalah dapat langsung dikoreksi dan tidak mencuat di akhir.

Selain strategi penyelesaian terhadap tiga permasalahan di atas, langkah substansial lainnya yang juga belum dilakukan maksimal adalah pemetaan terhadap dinamika sosial dan kontestasi politik di masing-masing daerah. Proses seleksi penyelenggara pemilu perlu memperhatikan hal ini sehingga dapat menentukan pendekatan dan langkah-langkah preventif yang tepat. Pemetaan sangat dimungkinkan jika pasca setiap proses seleksi dilakukan evaluasi menyeluruh yang melibatkan seluruh pihak, termasuk timsel. Sayangnya, seluruh timsel yang menjadi narasumber dalam penelitian ini menyampaikan bahwa mereka atau perwakilan tim seleksi di mana mereka bergabung tidak pernah dilibatkan dalam satu proses evaluasi. Seharusnya dengan adanya evaluasi, KPU dan Bawaslu dapat melakukan pemetaan masalah yang berangkat dari dinamika masing-masing daerah. Hasil praktisnya, KPU dan Bawaslu dapat membuat satu panduan mengenai penyelesaian masalah yang muncul dalam proses seleksi bagi timsel. Keberadaan hasil evaluasi tersebut juga turut membantu timsel-timsel berikutnya untuk memahami berbagai permasalahan dan dinamika daerah di mana dia ikut serta sebagai tim seleksi.

## 5.7 Penutup

Dalam penjelasan mengenai *electoral integrity* di awal, pembentukan penyelenggara pemilu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dan juga menentukan dalam mewujudkan pemilu berintegritas. Namun, jika merujuk pada regulasi yang ada seleksi penyelenggara pemilu khususnya untuk komisioner KPU dan Bawaslu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota belum ditempatkan sebagai bagian dari tahapan penyelenggaraan pemilu. Ini bisa dilihat dalam penjelasan pasal 167 ayat 4 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Demikian pula jika dilihat dari PKPU No. 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas PKPU No. 7 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Dalam penjelasan lampiran poin enam, pembentukan badan penyelenggara hanya mencakup PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN.

Kondisi ini menunjukkan adanya masalah mendasar mengenai ketidaksinkronan antara periode rekrutmen penyelenggara pemilu dengan pelaksanaan pemilu. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, potensi terjadinya pelanggaran ada pada setiap tahapan dalam *electoral cycle*, termasuk dalam proses pembentukan penyelenggara. Namun, hal ini juga belum menjadi perhatian serius. Jika penyelenggara pemilu dipandang sebagai aktor penting dalam mewujudkan pemilu berintegritas, seleksi penyelenggara pemilu sebagai tahapan penting pra pemilu perlu ditempatkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses pemilu.

Penyelenggara pemilu yang berintegritas dituntut untuk memiliki lima prinsip penting, yakni integritas, independensi, kompetensi, leadership, dan soliditas. Dalam upaya melahirkan penyelenggara pemilu yang memenuhi prinsip tersebut, setiap aktor yang terlibat dalam proses seleksi perlu memahami tujuan dan keberadaan penyelenggara pemilu. Dalam proses seleksi, penelitian ini telah memberikan analisis mengenai pentingnya identifikasi terhadap tiga aspek penting. Mulai dari potensi intervensi dari berbagai aktor, tahapan yang membuka ruang terhadap subjektivitas timsel, serta celah yang memungkinkan terjadinya misinterpretasi regulasi. Perhatian terhadap tiga

aspek tersebut akan mendukung terjaganya etika kemandirian dalam proses seleksi.



# Bab 6

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## BAB 6

# EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PEMBIAYAAN PEMILU SERENTAK 2019

*Fahriza dan Roy Salam*

### 6.1 Pengantar

Bab ini akan membahas mengenai efektivitas dan efisiensi pembiayaan Pemilu Serentak 2019. Pembahasan akan dimulai dengan Putusan MK tentang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019, alasan dan dasar penetapannya. Pisau analisis efektivitas dan efisiensi yang digunakan adalah kategorisasi biaya (*cost*) yang digunakan oleh *The Ace Electoral Knowledge Network*, dimana terdapat beberapa kategorisasi biaya Pemilu antara lain *personal cost* dengan *operational cost-integrity cost* dengan *core cost*. Selanjutnya akan digambarkan anggaran atau biaya Pemilu 2019 untuk kemudian dibandingkan dengan anggaran Pemilu sebelumnya. Kemudian dilanjutkan dengan kasus-kasus pelanggaran atau penyelewengan anggaran Pemilu. Pembahasan ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi untuk perbaikan penyelenggaraan Pemilu selanjutnya.

### 6.2 Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak 2019

Beragam persoalan muncul dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 ini. Sejumlah persoalan yang muncul diantaranya adalah dugaan pelanggaran; kesalahan prosedur

administratif; banyaknya korban meninggal dunia dari pihak penyelenggara; dan anggaran atau biaya penyelenggaraan Pemilu Serentak dianggap jauh lebih mahal ketimbang Pemilu secara terpisah. Pemilu model ini lazim disebut pemilu lima kotak (lima surat suara) sesuai UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dikecualikan untuk Pemilu di DKI Jakarta (tidak punya DPRD Kabupaten/Kota).

Pemilu Serentak 2019 mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 yang membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres yang mengatur pelaksanaan Pilpres tiga bulan setelah pelaksanaan Pileg (tidak serentak). Putusan tersebut memerintahkan Pemilu Serentak diterapkan pada Pemilu 2019.

Dasar putusan MK tersebut ditinjau dari sudut pandang *original intent*, dimana telah terdapat gambaran mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres bersamaan dengan Pileg sesuai Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dan penafsiran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. **Disamping itu, biaya atau anggaran penyelenggaraan Pilpres dan Pileg yang diselenggarakan Serentak akan lebih efisien dan lebih menghemat anggaran serta mengurangi gesekan horizontal di masyarakat.**

Berbicara mengenai Biaya Pemilu memang agak sulit untuk dihitung dan dibandingkan karena masing-masing Pemilu mempunyai variabel yang berbeda dan tergantung dengan situasi politik yang terjadi pada saat Pemilihan tersebut dilaksanakan. Akan tetapi, pada umumnya Biaya Pemilu dapat diperkirakan dari beberapa variabel seperti biaya penyelenggaraan yang melekat pada Penyelenggara; Jumlah Pemilih atau Daftar Pemilih; jumlah Pemilu yang diselenggarakan; waktu dan jadwal pemilihan; personil dan biaya operasional, dan sebagainya.

*The ACE Electoral Knowledge Network* suatu web yang khusus membahas tentang Pemilu, menyatakan bahwa jika mendasarkan pada beberapa teori dan praktik penyelenggaraan, biaya terbesar Pemilu digunakan untuk kegiatan: 1) pendaftaran pemilih; 2) penetapan pemilih; 3)

pemungutan suara 4) penghitungan hasil 5) adjudikasi sengketa; 6) pendidikan dan informasi pemilih; 7) kampanye oleh Parpol/kandidat; dan 8) pengawasan<sup>61</sup>.

Registrasi pemilih, penetapan Daftar Pemilih, pemungutan suara, penghitungan hasil dan adjudikasi sengketa dilakukan oleh berbagai Lembaga (Kementerian/Lembaga Pemerintah, Bawaslu atau KPU). Sementara pendidikan dan sosialisasi Pemilu menjadi tugas Penyelenggara, Partai Politik dan LSM. Sedangkan kegiatan kampanye dilakukan oleh Partai Politik/Kandidat. Oleh karena itu, analisis Biaya Pemilu berhubungan dengan organisasi atau institusi tertentu yang bertanggung jawab atas kegiatan pemilihan seperti: Lembaga Pemerintah, Pemda, Peradilan, LSM dan Partai Politik. Selain itu, Pemilu yang diadakan serentak atau tidak serentak mempengaruhi anggaran dan biaya Pemilu itu sendiri.

Para ahli umumnya membagi Biaya Pemilu atas: 1) Biaya Personil dan 2) Biaya Operasional. Ada juga yang membagi atas 1) **Biaya Tetap (pasti)**, merupakan biaya yang dikeluarkan pada saat Pemilihan dilaksanakan. Sedangkan 2) **Biaya tidak tetap (variabel)**, biaya yang dikeluarkan pada saat **hari H** Pemilihan itu sendiri yang merupakan item terbesar dari seluruh Biaya Pemilu.

Jika berdasarkan Sumber Pendanaan, maka Biaya Pemilu dibagi atas tiga, yaitu: 1) Anggaran Pemilu yang ada di Kementerian/Lembaga; 2) Anggaran Pemilu yang melekat di Lembaga Publik yang tidak langsung berhubungan dengan Pemilu (Pencatatan sipil, Polisi, telekomunikasi dan media milik Pemerintah); dan 3) Anggaran yang berasal dari publik dan swasta khususnya untuk Parpol dan Kandidat.

Biaya Pemilu juga dibagi atas: **1) Biaya Langsung** dimana biaya atau anggaran tersebut tercantum dalam dokumen anggaran (APBN/APBD) sebagai Anggaran Pemilu. Sedangkan **2) Biaya Difusi (tersebar)** dimana anggaran tersebar diberbagai anggaran diluar Anggaran Pemilu seperti: anggaran Dukcapil dan anggaran sensus kependudukan. Termasuk dalam Biaya Difusi adalah biaya yang ada di lembaga

<sup>1</sup> <http://aceproject.org/ace-en/focus/core/cra/> diakses tanggal 01 Oktober 2019

yang biasa memberikan berbagai bentuk dukungan dalam Pemilu seperti Kepolisian, Kantor Pos atau Telkom, Sekolah, Pemda dan Televisi.

Biaya Pemilu juga dikategorikan atas: **1) Biaya Integritas** dan **2) Biaya Inti**. Biaya Integritas berhubungan dengan Keamanan Pemilih dan Keamanan Surat Suara pada saat Pemungutan Suara. Keamanan pemilih mencakup: 1) keamanan pemilih individu dan fasilitas pemilihan dan penghitungan suara; 2) aman dari ancaman dan intimidasi; dan 3) jaminan akses ke tempat pemungutan suara. Keamanan surat suara mencakup keamanan pada saat pemungutan suara dan penghitungan surat suara yang meliputi keamanan: 1) daftar pemilih, 2) kertas suara, 3) penghitungan dan 4) catatan hasil. Singkatnya, **Biaya Integritas** menyangkut keamanan pendaftaran dan tempat pemungutan suara yang termasuk didalamnya biaya pengamanan personil; bahan-bahan Pemilu; Pengamat Pemilu; pendidikan pemilih dan publisitas pemilu; dan Pendidikan Pemilu kepada Partai Politik.

Sedangkan biaya yang secara rutin digunakan untuk melaksanakan Pemilu dikategorikan sebagai **Biaya Inti**. Biaya yang harus dikeluarkan untuk pembiayaan Daftar Pemilih, Surat Suara, peningkatan kompetensi Komisioner Penyelenggara Pemilu, informasi pemilih, dan pengaturan organisasi dan logistik. **Biaya Inti** identik dengan **Biaya Pasti (fix)** sedangkan **Biaya Integritas** identik dengan Biaya tidak pasti (variabel) dimana dikeluarkan dalam keadaan khusus untuk memastikan bahwa proses Pemilihan bekerja secara efisien.

Dari berbagai kategorisasi Biaya Pemilu yang sudah disampaikan diatas, tulisan ini akan menggunakan kategorisasi Biaya Pemilu berdasarkan **Biaya Integritas** dan **Biaya Inti** dimana kedua kategorisasi ini lebih mudah untuk melakukan analisis anggaran berdasarkan data dan informasi yang diperoleh. Analisis terhadap Biaya Integritas akan melihat sejauhmana anggaran yang disediakan untuk peningkatan kehidupan Demokrasi di Indonesia khususnya di Tahun 2019 dimana merupakan tonggak sejarah pelaksanaan Pemilu Serentak atau Pemilu lima (5) kotak (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Presiden-Wakil Presiden).

Sedangkan Biaya Inti akan melihat sejauhmana anggaran yang yang disediakan dan ketercukupan anggaran untuk kesuksesan pelaksanaan Pemilu serentak tersebut.

### 6.3 Potret Anggaran Pemilu Serentak 2019

Dalam sub bab ini akan mencoba membedah anggaran Pemilu berdasarkan lembaga penyelenggara utama Pemilu, yaitu KPU dan Bawaslu. Sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) walaupun dikategorikan sebagai penyelenggara, akan tetapi peran dan fungsi yang signifikan ada pada KPU dan Bawaslu khususnya dalam menentukan sukses dan tidaknya penyelenggaraan Pemilu. Dikarenakan keterbatasan informasi, pembahasan DKPP akan dilihat dari aspek kinerja DKPP dalam Pemilu 2019.

Sedangkan anggaran yang coba dipotret (KPU dan Bawaslu) adalah anggaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 yang terhimpun didalam dua program besar yakni program dukungan dan manajemen dan pelaksanaan tugas dan program penguatan kelembagaan dan demokrasi. Didalam kedua program tersebut terdapat anggaran yang diperuntukkan bagi kegiatan Daftar Pemilih, Logistik, Kampanye, sosialisasi, pembentikan badan advoc, dan sebagainya.

#### 6.3.1 Anggaran KPU RI

Dalam DIPA KPU, anggaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu 2019 dibedakan kedalam dua Program utama yaitu: 1) Program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis Lainnya; dan 2) Program penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik. *Pertama*, anggaran untuk program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya berjumlah Rp25.638 triliun (Rp10.531 triliun tahun 2018 dan Rp15.107 triliun tahun 2019) yang terdiri dari: 1) Kegiatan pengelolaan administrasi dan keuangan; 2) pengelolaan data, dokumentasi, pengadaan, pendistribusian, dan inventarisasi sarana dan pra sarana Pemilu; 3) manajemen perencanaan dan data; 4) pembinaan Sumber Daya Manusia, pelayanan dan administrasi kepegawaian; 5) penyelenggaraan

operasional dan pemeliharaan perkantoran; dan 6) pemeriksaan di lingkungan Setjen KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Dari enam kegiatan diatas, anggaran untuk kegiatan manajemen perencanaan dan data mendapatkan porsi yang paling besar dengan jumlah Rp 11.065.600.980, sementara kegiatan Pengelolaan Data, Dokumentasi, Pengadaan, Pendistribusian, dan Inventarisasi Sarana dan Pra Sarana Pemilu (logistik Pemilu) mendapatkan alokasi anggaran terbanyak kedua yakni Rp 1.838.383.083. Kegiatan yang terakhir berhubungan dengan: pendataan kebutuhan logistik pemilu; pengadaan logistik; distribusi; inventarisasi logistik; pengelolaan dokumen pengadaan, dan sarpras Pemilu. Anggaran terbesar digunakan untuk Sarpras Pemilu yang berjumlah Rp 2.367.043.093.000 Tahun 2018 dan Rp 1.794.463.163.000 Tahun 2019 sehingga total anggaran Sarana Prasarana Pemilu berjumlah Rp 4.161.506.256.000.

**Tabel 6.1.**  
**Kegiatan Data, Dokumen, Pengadaan,**  
**Pendistribusian, dan Sarpras Pemilu**

<b>Kegiatan</b>	<b>Anggaran 2018</b>	<b>Anggaran 2019</b>	<b>Jumlah (dalam IDR)</b>
Data kebutuhan dan anggaran logistik pemilu/ pemilihan	2.090.103.000	6.692.924.000	8.783.027.000
L a y a n a n pengadaan logistik Pemilu	5.945.369.000	4.500.000.000	10.445.369.000
S i s t e m a t i k a dan standar pengiriman logistik Pemilu	924.866.000	1.462.905.000	2.387.771.000
I n v e n t a r i s a s i Logistik Pemilu	759.762.000	1.334.901.000	2.094.663.000

Pengelolaan Data dan Dokumentasi Pengadaan, Pendistribusian dan Pengelolaan Administrasi	133.690.093.000	29.930.000.000	163.620.093.000
Sarpras Pemilu	2.367.043.093.000	1.794.463.163.000	4.161.506.256.000
<b>Total</b>	<b>2.510.453.286.000</b>	<b>1.838.383.083.000</b>	<b>4.348.836.369.000</b>

Sumber: DIPA KPU 2018 dan 2019

Berkaitan dengan anggaran sarpras Pemilu atau logistik Pemilu, di beberapa kesempatan, KPU menyatakan bahwa anggaran Logistik Pemilu 2019 berjumlah Rp1,83 trilyun yang dipergunakan untuk: 1) pengadaan 4 juta lebih kotak suara; 2) dua juta lebih bilik suara; 3) tujuh puluh lima juta lebih keping segel; 4) satu juta enam ratus juta lebih botol tinta; 5) sembilan ratus tiga puluh sembilan ribu lebih surat suara; dan 6) lima ratus enam puluh satu ribu lebih formulir. Jika pernyataan ini dikaitkan dengan anggaran Sarpras (logistik) Pemilu 2018, maka total sesungguhnya anggaran Logistik Pemilu untuk Pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 berjumlah lebih dari Rp4,1 trilyun dimana Rp2,5 trilyun di tahun 2018 dan Rp1,83 trilyun di tahun 2018.

Sedangkan penggunaan Kotak dan Bilik suara dari kardus dikatakan dapat menghemat biaya pengadaan Kota dan Bilik Suara, perlu dipertanyakan kembali, mengingat kotak dan bilik suara dari kardus sangat rentan terhadap kerusakan khususnya jika terkena air atau basah dan rawan terbakar. Beda halnya jika bilik dan kotak suara dari aluminium yang memang lebih mahal akan tetapi mempunyai daya tahan yang lebih lama, tahan terhadap api dan air. Selain itu, pengadaan bilik dan kotak suara dari kardus akan lebih tidak efisien lagi apabila pengadaannya tidak mempertimbangkan keberadaan kotak dan bilik suara yang sudah ada sebelumnya.

**Tabel 6.2.**  
**Persiapan Logistik Pemilu 2019**

1	Kotak Suara	4.060.079	6	Bilik Suara	2.114.583
2	Segel	75.116.829	7	Tinta	1.603.676
3	Sampul	51.251.851	8	Hologram	62.263.014
4	Surat Suara	939.879.651	9	Formulir	561.097.820
5	Alat Bantu Tuna Netra	1.610.148	10	Daftar Paslon dan DCT	3.996.636
<b>Total Anggaran</b>					1,83 triliun

Sumber: Biro Perencanaan dan Data KPU

Sedangkan untuk kegiatan manajemen perencanaan dan data berkaitan dengan kegiatan Dokumen Perencanaan Anggaran; operasional dan pelayanan TI; Laporan pelaksanaan kegiatan; Riset Kepemiluan; Kerjasama KPU dengan Lembaga Lain; Kajian Reformasi Birokrasi; Desain Kebutuhan Pemilu; Aplikasi KPU; Analisis capaian kinerja; Dokumen Rapat-Rapat; Penyusunan Anggaran Pemilu; Monitoring dan Evaluasi; Pemutakhiran Data Pemilih Pemilu; Teknologi Informasi Pemilu; Aplikasi Pemilu; Pemilu Luar Negeri; Design Surat Suara Pemilu; Pembentukan Badan Penyelenggara Adhock; Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK); Panitia Pemungutan Suara (PPS); dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Dari tabel terlihat bahwa alokasi anggaran terbesar dipergunakan untuk biaya penyelenggara Pemilu mulai dari PPK sampai kepada KPPS dengan anggaran terbesar dialokasikan untuk Panitia Pemungutan Suara (PPS) sebesar Rp7.033.444.201.000. Sedangkan alokasi anggaran terbesar kedua, dianggarkan untuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sebesar Rp6.042.732.478.000.

Sementara anggaran untuk Pemutakhiran Data Pemilih, dialokasikan Rp677.493.267.000 (Rp377.493.267.000 tahun 2018 dan Rp300.000.000.000 tahun 2019). Anggaran ini lebih kecil dari anggaran yang disediakan untuk Pemilu Luar

Negeri yakni Rp 684.119.600.000 (Rp 304.119.600.000 tahun 2018 dan Rp 380.000.000.000 tahun 2019). Padahal kita sama-sama mengetahui bahwa persoalan akut yang selama ini selalu muncul dalam Pemilu adalah persoalan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang muncul dikarenakan lemahnya sistem pemutahiran Data Pemilih yang tidak optimal mulai dari pendaftaran, pendataan, pencocokan, sampai kepada persoalan IT (Sidalih) yang berakibat munculnya pemilih ganda, pemilih tidak tercatat di TPS, Sidalih eror, dan sebagainya. Bahkan jika digabungkan dengan anggaran untuk Petugas Pemutahiran Data Pemilih (Pantarlih), anggaran yang tersedia tidak cukup kuat untuk menyelesaikan persoalan DPT.

**Tabel 6.3.**  
**Anggaran Kegiatan**  
**Manajemen Perencanaan dan Data KPU**

Kegiatan	Anggaran 2018	Anggaran 2019	Jumlah (dalam Rupiah)
Perencanaan Anggaran	1.862.622.000	134.532.629.000	136.395.251.000
operasional dan pelayanan TI	4.676.344.000	24.858.971.000	29.535.315.000
Laporan pelaksanaan kegiatan	2.740.498.000	4.750.000.000	7.490.498.000
Riset Kepemiluan	1.000.000.000	2.050.000.000	3.050.000.000
Kerjasama KPU dgn Lembaga Lain	3.100.000.000	6.500.000.000	9.600.000.000
Kajian Reformasi Birokrasi	658.500.000	1.000.000.000	1.658.500.000
Desain Kebutuhan Pemilu	750.000.000	750.000.000	1.500.000.000
Aplikasi KPU	2.087.500.000	2.100.000.000	4.187.500.000
Analisis capaian kinerja	3.131.902.000	6.000.000.000	9.131.902.000
Dokumen Rapat-Rapat	600.000.000	1.681.000.000	2.281.000.000

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Penyusunan Anggaran Pemilu	100.179.376.000	49.393.675.000	149.573.051.000
Monitoring dan Evaluasi	74.398.026.000	58.681.500.000	133.079.526.000
Pemutakhiran Data Pemilih Pemilu	377.493.267.000	300.000.000.000	677.493.267.000
Teknologi Informasi Pemilu	37.243.400.000	26.884.429.000	64.127.829.000
Aplikasi Pemilu	11.725.963.000	15.183.500.000	26.909.463.000
Pemilu Luar Negeri	304.119.600.000	380.000.000.000	684.119.600.000
Design Surat Suara Pemilu	9.870.233.000	3.500.000.000	13.370.233.000
Pembentukan Badan Adhock	105.858.373.000	4.500.000.000	110.358.373.000
Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)	547.382.634.000	716.945.677.000	1.264.328.311.000
Panitia Pemungutan Suara (PPS)	3.750.517.080.000	3.282.927.121.000	7.033.444.201.000
Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)		6.042.732.478.000	6.042.732.478.000
Petugas Pemutakhiran Data Pemilih	792.508.184.000	-	792.508.184.000
<b>Total</b>	<b>6.166.644.180.000</b>	<b>11.065.600.980.000</b>	<b>17.232.245.160.000</b>

Sumber: DIPA KPU TA 2018 dan TA 2019

**Kedua**, program penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik, KPU mengalokasikan sebesar Rp2.996. triliun di tahun 2019 dan Rp1.956 trilyun di tahun 2018 sehingga totalnya menjadi Rp4.953 trilyun. Anggaran ini jauh lebih kecil dari anggaran Program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya yang mencapai Rp25.638 trilyun (Rp 10.531 trilyun tahun 2018 dan Rp 15.107 trilyun

tahun 2019). Program penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik terdiri dari dua kegiatan utama yaitu: 1) fasilitasi pelaksanaan tahapan pemilu Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, Pemilukada, Publikasi dan Sosialisasi serta Partisipasi Masyarakat dengan anggaran Rp3.960 triliun (Rp1.441 triliun tahun 2018 dan Rp2.518.783 triliun tahun 2019); dan 2) penyiapan penyusunan rancangan peraturan KPU, advokasi, penyelesaian sengketa dan penyuluhan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu dengan anggaran yang lebih kecil Rp993.681 miliar (Rp515.530 miliar tahun 2018 dan Rp478.150.497.000 miliar tahun 2019).

Dari kegiatan fasilitasi pelaksanaan tahapan pemilu Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, Publikasi dan Sosialisasi serta Partisipasi Masyarakat dengan anggaran Rp3.960 triliun tersebut, anggaran yang difokuskan untuk kegiatan Sosialisasi dan Partisipasi masyarakat dalam Pemilu cukup besar, jika dijumlahkan dalam dua tahun anggaran 2018 dan 2019 yaitu Rp1.763.179 triliun atau setengah dari total anggaran untuk kegiatan fasilitasi, publikasi dan sosialisasi Pemilu yang mencapai Rp3.960.035 triliun. Anggaran yang cukup besar tersebut ternyata juga belum mampu memberikan efek perbaikan demokrasi di Pemilu 2019, dimana Pemilu 2019 yang berlangsung telah menimbulkan fragmentasi yang kuat di masyarakat, politik uang masih merajalela, dan penegakan hukum terhadap pelanggaran selama Pemilu masih kurang optimal. Bahkan partisipasi kelompok marginal masih dirasakan minim seperti di Jakarta hanya satu panti yang mendaftarkan anggota untuk ikut Pemilu 2019 yang lalu. Walaupun anggaran sosialisasi untuk itu sudah disediakan oleh KPU sebesar Rp48.927.330.000 (Rp5.000.000.000 tahun 2018 dan Rp43.927.330.000 tahun 2019).

Kita juga patut mempertanyakan keberadaan Relawan Demokrasi dalam anggaran KPU. Relawan Demokrasi (Relasi) dibiayai dari APBN dan dialokasikan pada anggaran KPU tahun 2019 sebesar Rp219.364.690.000. Relasi merupakan perpanjangan KPU melakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas masyarakat

dalam Pemilu. Relasi dibentuk 55 orang yang mewakili 11 kelompok yaitu: basis keluarga, basis pemilih pemula, basis pemilih muda, basis pemilih perempuan, basis penyandang disabilitas, basis pemilih berkebutuhan khusus, basis kaum marginal, basis komunitas, basis keagamaan, basis warga internet dan basis relawan demokrasi. Akan tetapi efektifitas dan efisiensinya dalam meningkatkan partisipasi masyarakat patut dipertanyakan apalagi dibiayai oleh Negara, yang artinya Relasi bukanlah representasi masyarakat melainkan bagian dari penyelenggara Pemilu.

**Tabel 6.4.**  
**Anggaran fasilitas tahapan,**  
**publikasi dan sosialisasi Pemilu 2019**

Kegiatan	2018	2019	Jumlah
S o s i a l i s a s i Kebijakan KPU	7.302.400.000	14.840.169.000	22.142.569.000
P u b l i k a s i Informasi Pemilu	3.000.000.000	16.171.240.000	19.171.240.000
P e n d i d i k a n Pemilih Pemula, Perempuan, dan Disabilitas	5.000.000.000	43.927.330.000	48.927.330.000
P e n d i d i k a n P e m i l i h Kepada Daerah Partisipasi R e n d a h , Daerah Potensi Pelanggaran Pemilu Tinggi, dan Daerah Rawan Konflik/ bencana	5.000.000.000	13.038.110.000	18.038.110.000
Rumah Pintar Pemilu	5.380.000.000	32.000.955.000	37.380.955.000
K a m p a n y e Pemilu	456.950.904.000	-	456.950.904.000
Sosialisasi Pemilu	392.259.200.000	163.324.576.000	555.583.776.000

Publikasi Pemilu	7.024.510.000	-	7.024.510.000
Pendidikan Pemilih	104.227.760.000	274.367.717.000	378.595.477.000
Relawan Demokrasi	-	219.364.690.000	219.364.690.000
<b>Sub total Sosialisasi dan Partisipasi</b>	<b>986.144.774.000</b>	<b>777.034.787.000</b>	<b>1.763.179.561.000</b>
<b>Total anggaran kegiatan</b>	<b>1.441.251.763.000</b>	<b>2.518.783.903.000</b>	<b>3.960.035.666.000</b>

Sumber: DIPA KPU TA 2018 dan TA 2019

### 6.3.2 Anggaran Bawaslu RI

Jika mengacu pada Pagu anggaran belanja Bawaslu RI, maka anggaran belanja Bawaslu terbagi atas: 1) belanja operasional; dan 2) belanja non operasional. Belanja operasional terbagi atas belanja gaji dan pemeliharaan, sedangkan belanja non operasional dibagi atas belanja reguler dan belanja tahapan Pemilu. Total Pagu belanja tahun 2018 Bawaslu adalah Rp6.384.967.904.000, dimana belanja untuk tahapan Pemilu sebesar Rp4.671 triliun, sedangkan untuk reguler berjumlah Rp1.603 triliun, sisanya merupakan belanja untuk gaji dan pemeliharaan. Pagu anggaran tersebut juga termasuk didalamnya belanja untuk honorarium pengawas adhoc mulai dari tingkat Kabupaten/Kota, pengawas kecamatan, pengawas desa dan pengawas Luar Negeri yang berjumlah Rp2.072 trilyun. Artinya, setengah dari pagu belanja Bawaslu di tahun 2018 untuk tahapan Pemilu dipergunakan untuk membiayai honorarium pengawas adhoc.

Sedangkan Pagu anggaran belanja Bawaslu 2019 berjumlah Rp8.628.733.903.000, dimana belanja untuk tahapan Pemilu sebesar Rp4.757 triliun, sedangkan untuk reguler berjumlah Rp1.400 triliun, sisanya merupakan belanja untuk gaji dan pemeliharaan. Pagu anggaran tersebut juga termasuk didalamnya belanja untuk honorarium pengawas adhoc mulai dari tingkat Kabupaten/Kota, pengawas kecamatan, pengawas desa, pengawas TPS dan pengawas Luar Negeri yang berjumlah Rp1.490 triliun. Anggaran honorarium tersebut berkurang

jumlahnya jika dibandingkan dengan honorarium adhoc tahun 2018 walaupun ada penambahan pengawas TPS sebesar Rp572 miliar. Anggaran Non Operasional merupakan anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan pelaksanaan Pemilu Tahun 2019.

**Tabel 6.5.**  
**Pagu Anggaran Non Operasional Bawaslu RI**  
**Tahun 2018 dan Tahun 2019**

Lokasi	Non Operasional 2018		Non Operasional 2019		Jumlah (dalam Rupiah)
	Regular	Tahap Pemilu	Regular	Tahap Pemilu	
Pusat	152.161.760.000	258.484.314.000	266.383.419.000	123.613.883.000	800.643.376.000
Provinsi	1.451.362.762.000	290.034.286.000	208.164.561.000	520.607.977.000	2.470.169.586.000
Kab/Kota	-	1.139.199.367.000	925.788.244.000	1.183.504.284.000	3.248.491.895.000
Kecamatan	-	2.584.318.024.000	-	1.784.149.418.000	4.368.467.442.000
Desa/ kelurahan	-	371.983.500.000	-	531.164.543.000	903.148.043.000
TPS	-	-	-	572.298.583.000	572.298.583.000
Luar Negeri	-	27.650.000.000	-	42.215.083.000	69.865.083.000
<b>Jumlah</b>	<b>1.603.524.522.000</b>	<b>4.671.669.491.000</b>	<b>1.400.336.204.000</b>	<b>4.757.553.726.000</b>	<b>12.433.083.943.000</b>
<b>Total Pagu (2018+ 2019)</b>	<b>6.384.967.904.000</b>		<b>8.628.733.903.000</b>		<b>15.013.701.807.000</b>

Sumber: Pagu Bawaslu RI TA 2018 dan TA 2019

Berdasarkan tabel diatas, pagu anggaran terbesar untuk Pemilu 2019 ada di Kecamatan yang mencapai Rp4.368 triliun dari dua tahun anggaran (2018 dan 2019). Dari total

anggaran Bawaslu sebesar Rp15.013 triliun, sebesar Rp12.433 triliun dipergunakan untuk kepentingan langsung pelaksanaan Pemilu 2019, lebih dari setengah anggarannya dipergunakan untuk pengawasan Pemilu 2019.

Jika tugas, wewenang, dan kewajiban Pengawas Pemilu yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yakni menyusun standar tata laksana pengawasan, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu, maka banyaknya pelanggaran yang dilaporkan menjadi bukti bahwa fungsi penindakan lebih dominan daripada fungsi pencegahan. Padahal fungsi pencegahan merupakan salah satu variabel penting untuk meningkatkan kedewasaan berpolitik di era demokrasi. Dengan demikian, anggaran sebesar Rp12 triliun untuk pengawasan Pemilu, sepertinya lebih banyak dimanfaatkan untuk penindakan terhadap pelanggaran yang dilakukan selama Pemilu 2019 yang lalu.

**Tabel 6.6**  
**Temuan dan Laporan**  
**Pelanggaran Pemilu 2019**

No	Jenis Pelanggaran	Jumlah Kasus
1	Pelanggaran Pidana	458
2	Pelanggaran Masih dalam Proses	134
3	Pelanggaran Hukum Lainnya	730
4	Pelanggaran Kode Etik	149
5	Pelanggaran Administrasi	5.319
6	Bukan Pelanggaran	798
	Total Laporan	7.598

Sumber: Data Pelanggaran Pemilu 2019, Bawaslu 20 Mei 2019

### 6.3.3 Anggaran Penunjang Pemilu 2019

Pada alokasi anggaran penyelenggaraan dianggarkan Rp 25,7 triliun di Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan anggaran pengawasan ditetapkan Rp 4,85 triliun dan anggaran **penunjang Pemilu dialokasikan sebesar Rp 3,29 triliun yang terdiri dari anggaran untuk keamanan, pendidikan pemilih, dan keterbukaan informasi.**

Dari alokasi 3,29 trilyun, Kepolisian RI mengajukan tambahan anggaran Tahun 2019 sebesar Rp 2,780 triliun terkait pengamanan pada Pemilu 2019 dari pagu yang sudah diajukan sebelumnya sebesar Rp 2,3 trilyun, artinya kebutuhan anggaran pengamanan Pemilu 2019 mencapai Rp. 5 trilyun. Tambahan anggaran tersebut dipergunakan berdasarkan hitungan proses evaluasi dan informasi intelijen terkait potensi ancaman selama Pemilu 2019.

Jika dilihat dari total anggaran yang disediakan untuk keamanan, pendidikan, dan keterbukaan sebesar Rp3,29 trilyun, dimana Rp.2,3 trilyun diantaranya digunakan untuk anggaran keamanan, artinya hanya tersisa Rp.990 milyar untuk kegiatan pendidikan pemilih dan keterbukaan informasi. Dari Rp.2,3 trilyun ternyata Kepolisian meminta anggaran tambahan sebesar Rp. 2.7 trilyun sehingga total anggaran yang dialokasikan untuk keamanan Rp. 5 trilyun. Anggaran keamanan Rp 5 trilyun ini lebih besar dari anggaran yang disediakan untuk Pendidikan Pemilih dan keterbukaan informasi yang artinya keamanan untuk Pemilu 2019 lebih dioptimalkan daripada proses mengedukasi pemilih dan keterbukaan Pemilu yang sangat penting untuk demokrasi.

**Tabel 6.7.**  
**Anggaran Pendukung Pemilu 2019**

Item	Pagu	Tambahan	Total
Keamanan	2,3 Trilyun	2,7 trilyun	5 trilyun
P e n d i d i k a n / Keterbukaan	990 milyar	-	990 milyar

Sosialisasi	0,16 triliyun	-	0,16 triliyun
-------------	------------------	---	------------------

Sumber: Berbagai Sumber

Anggaran untuk kegiatan pendukung Pemilu khususnya keamanan tersebut meningkat 93,5% dibandingkan Pemilu 2014 yang hanya Rp 1,7 triliun. Sedangkan anggaran yang digunakan untuk sosialisasi Rp.0,16 triliyun. Anggaran untuk pengamanan yang besar mengindikasikan kepada kita bahwa Pemilu 2019 tidak menjamin tumbuhnya kedewasaan berdemokrasi di masyarakat. Masyarakat masih membutuhkan keberadaan aparat keamanan untuk memastikan pelaksanaan Pemilu 2019 berjalan aman, tertib dan Jurdil. Walaupun anggaran keamanan cukup besar, nyatanya Pemilu 2019 tidak berlangsung aman, tertib dan Jurdil. Sejumlah kerusuhan dan konflik serta fragmentasi yang berujung pada korban jiwa dan harta benda masih terjadi di Pemilu 2019 yang lalu.

#### 6.3.4 Standar Honorarium Tahapan Pemilu Serentak 2019

Untuk honorarium Penyelenggara Pemilu 2019, Pemerintah melalui Kementerian Keuangan RI telah menerbitkan surat mengenai standar honorarium Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2019. Baik KPU maupun Bawaslu menyatakan bahwa anggaran Pemilu 2019 lebih banyak dihabiskan untuk membiayai honorarium Penyelenggara Pemilu yang bersifat *ad hoc*, walaupun demikian KPU mengklaim bahwa anggaran yang besar untuk honorarium tersebut masih lebih hemat jika dibandingkan Pemilu jika dilaksanakan tidak serentak seperti Pemilu 2014 yang lalu.

Anggaran paling besar digunakan untuk membiayai kegiatan badan *ad hoc* yang dibentuk KPU yang mencapai 63,6% atau Rp10,04 triliun untuk membiayai kegiatan operasional dan honorarium bagi 7.201 PPK, 83.404 PPS, dan 810.253 TPS. Sedangkan kebutuhan untuk para pemilih di luar negeri, sebanyak 783 TPSLN, 2.345 TPSLN-KSK, serta 429 TPSLN-Pos. Walaupun meningkat akan tetapi berhasil menghemat sampai 50% karena dilaksanakan serentak.

**Tabel 6.8**  
**Perbandingan Anggaran Penyelenggara *ad hoc***  
**KPU dan Bawaslu**

Unit Kerja	TA 2018	TA 2019
<b>KPU RI</b>		
Pembentukan Badan Adhock	105.858.373.000	4.500.000.000
Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)	547.382.634.000	716.945.677.000
Panitia Pemungutan Suara (PPS)	3.750.517.080.000	3.282.927.121.000
Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)		6.042.732.478.000
<b>Jumlah</b>	<b>4.403.758.087.000</b>	<b>10.047.105.276.000</b>
<b>Bawaslu RI</b>		
Kabupaten/Kota	760.321.442.000	-
Pengawas Kecamatan	928.896.820.000	72.372.090.000
Pengawas Desa/Lurah	371.983.500.000	378.876.600.000
Pengawas TPS	-	5.72.298.583,000
Pengawas Luar Negeri	11.130.000,000	476.445.850.000
<b>Jumlah</b>	<b>2.072.331.742.000</b>	<b>1.490.993.123.000</b>

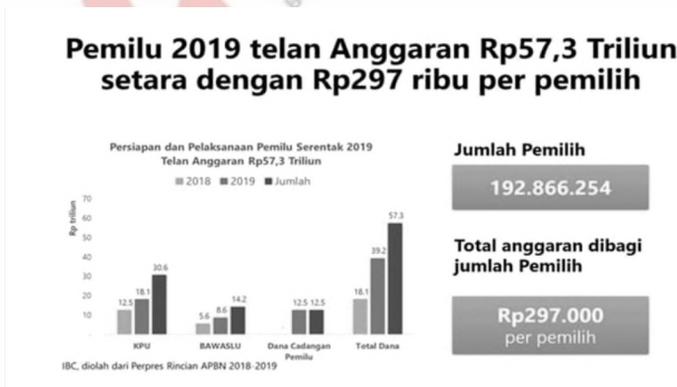
Sumber: DIPA KPU dan Bawaslu TA 2018 dan TA 2019

Dari tabel diatas terlihat bahwa dalam dua tahun anggaran (2018 dan 2019), anggaran untuk honorarium badan adhoc KPU mencapai Rp14,4 trilyun, berbeda dengan pernyataan KPU sebelumnya yang menyatakan bahwa anggaran honorarium mencapai Rp10 trilyun. Sedangkan

anggaran honorarium pengawas adhoc berjumlah Rp3,4 triliun untuk dua tahun anggaran (2018 dan 2019). Anggaran honorarium *ad hoc* Bawaslu jauh lebih sedikit dari anggaran adhoc KPU dengan ketimpangan jumlah yang cukup signifikan (20%). Padahal kita ketahui bahwa kedua lembaga tersebut merupakan penyelenggara Pemilu yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang sama yaitu menciptakan Pemilu yang sehat, demokratis, Jurdil, bebas politik uang.

**6.4 Analisis terhadap Anggaran Pemilu Serentak 2019** Pemilu Serentak 2019 nyatanya jauh lebih mahal dibandingkan dengan ongkos pemilu sebelum-sebelumnya. Hal ini terbukti dari pengalokasian anggaran Pemilu 2019 selama dua tahun saja (2018-2019) sudah mencapai Rp 57,3 triliun. Anggaran ini akan jauh lebih besar jika ditambah dengan Anggaran Pemilu 2017 yang berjumlah Rp465,71 miliar. Anggaran sejumlah Rp57,3 triliun ini jauh lebih besar dari jumlah anggaran yang selalu disampaikan Pemerintah yakni Rp25 triliun untuk Pemilu 2019 dan bahkan jauh lebih besar dibandingkan dengan anggaran penyelenggaraan Pemilu dan Pilpres 2014 lalu yang mencapai Rp 24,1 triliun.

Gambar 6.1  
Anggaran dalam Pemilu 2019



Selain itu, dari aspek pengelolaan keuangan, Pemilu serentak 2019 tidak lebih baik dari Pemilu 2014, dimana masih ditemukan beberapa aspek pengelolaan keuangan yang menjadi temuan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2019 Pemerintah Pusat yang dipublikasikan BPK RI mencatatkan beberapa temuan terkait pengelolaan keuangan Pemilu, sebagai berikut:

- Pelaksanaan kebijakan KPU menggunakan metode kombinasi pemenangan mengakibatkan negara harus membayar segel pemilu 2019 dengan nilai yang lebih tinggi sebesar Rp298,90 juta, kotak suara sebesar Rp248,74 juta, dan surat suara sebesar Rp2,17 miliar.
- Kelebihan pembayaran honorarium sebesar Rp5,98 miliar di KPU karena: jumlah tim pokja pemilihan kegiatan pemilu melebihi batas; pembayaran honorarium pokja tidak sesuai dengan jadwal tahapan pemilu; dan pembayaran honorarium pokja melebihi jangka waktu dalam surat keputusan
- Kelebihan pembayaran honorarium sebesar Rp2,00 miliar pada Bawaslu: dibayarkan ganda; dibayarkan kepada orang yang tidak berhak; melebihi jumlah jam pelaksanaan; tidak sesuai dengan bukti pertanggungjawaban; dan direalisasikan melebihi anggaran.
- Kelebihan pembayaran biaya perjalanan dinas KPU:
  - o Perjalanan dinas dalam negeri tidak sesuai SBM sebesar Rp3,06 miliar.
  - o Perjalanan dinas luar negeri: terdapat selisih harga tiket dibandingkan harga konfirmasi ke maskapai penerbangan, kesalahan perhitungan jumlah hari perjalanan, dan ketidaksesuaian dengan SBM sebesar Rp1,28 miliar.

Selain itu, pelaksanaan pemilu serempak ini juga memakan waktu panjang dan melelahkan. Buntut panjang dari hal ini adalah banyaknya korban jiwa yang berjatuh akibat kelelahan dalam melaksanakan tugas kepemiluan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) merilis total petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang sakit dan meninggal dunia saat menjalankan tugas di Pemilu serentak 2019. Petugas KPPS yang sakit berjumlah 883 orang dan yang

meninggal dunia berjumlah 144 orang. Kita juga mengetahui bahwa Pemilu 2019 juga mengalami persoalan yang sama dengan Pemilu 2014 dan Pemilu-Pemilu sebelumnya seperti persoalan validitas Daftar Pemilih Tetap, adanya pemilih yang tidak dapat menggunakan hak pilih, hak pilih bagu disabilitas yang rendah, logistik Pemilu yang terlambat dan rusak sehingga harus diadakan Pemungutan susulan, Pemungutan Suara Ulang, Netralitas birokrasi, politik uang, dan bahkan netralitas penyelenggaraan Pemilu juga bermasalah. Seperti laporan DKPP terhadap Pemilu Tahun 2019, dimana DKPP menerima 475 pengaduan atas dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu<sup>(2)</sup>. Dengan demikian, Pemilu yang dilaksanakan Serentak tahun 2019 ini juga menghadapi permasalahan-permasalahan yang sama yang dihadapi pada Pemilu-Pemilu sebelumnya yang dilaksanakan tidak serentak.

Jika permasalahan-permasalahan Pemilu diatas dikaitkan dengan anggaran maka biaya Pemilu Serentak 2019 mempunyai total biaya yang juga lebih mahal daripada pemilu sebelumnya yang mencapai Rp57,3 triliun, jauh melebihi angagran Pemilu 2014 sebesar Rp24,1 triliun dan Pemilu 2009 sebesar Rp7,4 triliun. Padahal dasar utama pelaksanaan Pemilu dilaksanakan Serentak tahun 2019 ini salah satunya adalah untuk penghematan agar lebih efektif dan efisien. Serentak ataupun tidak hanyalah masalah waktu pelaksanaan yang dipisahkan, sedangkan efisiensi dan efektifitas berbicara mengenai bagaimana pemanfaatan anggaran yang ada mengooptimalkan hasil atau capaian dengan dasar perencanaan dan evaluasi yang baik sehingga permasalahan yang ada pada Pemilu sebelumnya tidak terulang kembali padak Pemilu berikutnya.

---

2

## 6.5 Kesimpulan

1. Biaya penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 mencapai Rp 57,3 triliun. Anggaran ini hanya dilihat dari dua tahun anggaran yaitu 2018-2019, jika anggaran ini digabungkan dengan anggaran 2017 (tiga tahun penganggaran), anggaran penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 akan jauh lebih besar dari Rp57,3 triliun.
2. Anggaran KPU sebesar Rp30,6 triliun sebagian besar dibelanjakan untuk kegiatan pelaksanaan Pemilu 2019, sebagian anggaran tersebut dihabiskan untuk membiayai honorarium petugas Adhoc Pemilu yang mencapai Rp14,4 triliun. Begitu juga anggaran Bawaslu, sebagian besar dipergunakan untuk honorarium pengawas adhoc yang berjumlah Rp3,4 triliun.
3. Anggaran Pemutahiran Data Pemilih, anggaran sosialisasi, anggaran pendidikan pemilih, anggaran relawan demokrasi, dan anggaran pengawasan yang sampai ke tingkat TPS, belum mampu dioptimalkan untuk meningkatkan kualitas Demokrasi di Pemilu 2019, dimana masih ditemukan persoalan validitas data Pemilih, konflik vertikal semakin meruncing yang berujung pada kerusuhan sosial, banyaknya pelanggaran Pemilu, dan berbagai permasalahan lainnya
4. Pemilu yang dilaksanakan Serentak tidak menjamin efisiensi dan efektifitas anggaran. Pemilu yang dilaksanakan serentak tahun 2019 justru menambah persoalan baru yaitu banyaknya penyelenggara yang meninggal dan sakit akibat lamanya Pemilu dengan beban kerja yang berlipat, sedangkan persoalan yang dihadapi pada Pemilu sebelumnya juga masih dihadapi pada Pemilu Serentak ini. Pemilu lima kotak ini ternyata memberikan efek beban kerja yang berlebihan bagi penyelenggara Pemilu sehingga pelaksanaan Pemilu kurang optimal.





# Bab 7

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## **BAB 7**

# **AMBIVALENSI PERAN SENTRA GAKKUMDU DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU DI PROVINSI JAWA TENGAH**

*Sri Wahyu Ananingsih*

### **7.1 Pengantar**

Masalah penegakan hukum pemilu merupakan masalah yang kompleks. Disamping banyaknya kategorisasi masalah, pelaksanaan penegakan hukum pemilu juga melibatkan beberapa lembaga di dalamnya. Jangankan untuk melaksanakan, memahaminya pun membutuhkan energi ekstra agar tidak salah paham yang berakibat fatal dalam pelaksanaannya (Fahmiz2015). Untuk itu menurut Topo Santoso (2006), dalam usaha mewujudkan pemilu yang jujur dan adil dan menghindari delegitimasi pemilu di masa depan, masalah-masalah penegakan hukum pemilu harus diselesaikan secara komprehensif. Setidaknya dibutuhkan 2 (dua) hal yakni perangkat hukum yang mendukung dan profesionalitas penyelenggara pemilu.

Berkaitan dengan hal itu, Didik Supriyanto (2012) menyatakan kinerja penegakan hukum pemilu atau penanganan pelanggaran pemilu seharusnya tidak lagi diukur dari banyaknya kasus yang ditangani dan diselesaikan, melainkan oleh dampak dari penanganan dan penyelesaian kasus-kasus tersebut. Namun faktanya, penanganan pelanggaran hukum pemilu secara optimal dan tuntas seperti halnya tuntutan masyarakat. Jika jarak hukum dengan praktiknya kian jauh, hukum itu jadi aturan yang sekarat bahkan mati. Pelanggaran terjadi berkali-kali tapi aturan tidak bisa ditegakkan dan

pelakunya tidak bisa dijatuhi sanksi maka akan menjadi sia-sia peraturannya (Kemitraan 2011).

Penanganan tindak pidana pemilu merupakan salah satu tugas Bawaslu Provinsi sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 97 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Pasal 97 UU No.7 Tahun 2017 menyatakan Bawaslu provinsi bertugas (a). melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah provinsi terhadap (1) pelanggaran pemilu. Selanjutnya Pasal 98 ayat (2) menyatakan bahwa dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu sebagaimana dimaksud pada Pasal 97 Bawaslu provinsi bertugas (b). menginvestigasi informasi awal dugaan pelanggaran pemilu di wilayah provinsi; (c). memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu di wilayah provinsi. Ayat (c) tersebut dipertegas dengan Pasal 16 ayat (1) Perbawaslu No.7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran yang menyatakan (1) Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, atau Panwaslu kecamatan melakukan penanganan atas temuan atau laporan dugaan pelanggaran pemilu.

Salah satu jenis dugaan pelanggaran pemilu adalah dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. Pasal 1 angka (31) Perbawaslu No.7 Tahun 2018 menyatakan bahwa tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Bawaslu melakukan penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu bersama-sama dengan Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam lembaga Sentra Penegakan Hukum Terpadu (disingkat Sentra Gakkumdu). Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan/atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri. Keberadaan dan kewenangannya sesuai dengan tingkatannya yakni di Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat.

Berkaitan dengan penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu, data di Bawaslu RI menyebutkan jumlah laporan/temuan dugaan pelanggaran tindak pidana selama pemilu 2019 (memenuhi syarat formil dan materiil) sebanyak 2.724 perkara. Dari 2.724 perkara, sebanyak 2.142 perkara tidak sepatat/berhenti di Gakkumdu ke-2; 132 perkara berhenti di proses penyidikan kepolisian; 41 perkara berhenti di penuntutan. 409 perkara diproses di pengadilan. Dari 409 perkara, sebanyak 253 perkara putusannya sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar (78 persen) kasus berhenti di rapat pembahasan Gakkumdu ke-2.

Demikian pula halnya yang terjadi di Provinsi Jawa Tengah. Bawaslu Provinsi Jawa Tengah mencatat jumlah dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu 2019 yang terjadi di wilayah Jawa Tengah sebanyak 175 kasus. Dalam proses penanganan 175 kasus tersebut, sebanyak 6 kasus berhenti di Bawaslu, selanjutnya berhenti di pembahasan Gakkumdu ke-1 sebanyak 18 kasus, berhenti di pembahasan Gakkumdu ke-2 sebanyak 138 kasus; dan berhenti di pembahasan Gakkumdu ke-3 sejumlah 2 kasus. Dari 175 kasus hanya sebanyak 11 kasus yang bisa diproses hingga ke Pengadilan dan telah memiliki putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Sebanyak 138 kasus (atau 79%) dugaan tindak pidana pemilu di Jawa Tengah yang berhenti di pembahasan Gakkumdu ke-2. Hal itu berarti kasus-kasus tersebut tidak dapat diproses hingga ke Pengadilan. Atau dengan perkataan lain status kasus-kasus itu dihentikan dari proses penanganan. Rapat pembahasan Gakkumdu ke-2 merupakan salah satu dari 4 (empat) rapat pembahasan Gakkumdu yang diatur dalam Perbawaslu No.9 Tahun 2018 dan Perbawaslu No.31 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu. Rapat pembahasan tersebut melibatkan unsur Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dimana waktu pelaksanaannya setelah proses klarifikasi Bawaslu. Rapat tersebut menjadi penentu sebuah kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu bisa diproses lebih lanjut atau sebaliknya berhenti. Maka dapat dikatakan rapat pembahasan ke-2 ini memiliki arti yang strategis/penting dalam penanganan

pelanggaran pidana pemilu.

Fakta dimana 138 kasus pelanggaran tindak pidana pemilu di Jawa Tengah berhenti di rapat pembahasan Gakkumdu ke-2 tentunya merupakan fenomena yang menarik untuk dikaji karena jumlah kasus yang berhenti tersebut mencapai 79 persen dari jumlah total 175 kasus yang ada. Permasalahan yang perlu dikaji adalah bagaimana peran lembaga Sentra Gakkumdu dalam proses penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu di Jawa Tengah. Mengingat maksud dan tujuan pembentukannya untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia serta agar supaya penanganan tindak pidana pemilu dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip kebenaran, cepat, sederhana, biaya murah dan tidak memihak. Namun faktanya justru melalui lembaga Sentra Gakkumdu, 79% kasus dihentikan penanganannya sehingga tidak bisa diproses lebih lanjut.

Atas dasar penjelasan diatas, perlu kiranya dilakukan penelitian atau kajian yang bertujuan untuk mendeskripsikan peran lembaga Sentra Gakkumdu dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Kajian ini dinilai penting untuk mengetahui efektifitas lembaga Sentra Gakkumdu dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu sekaligus sebagai bahan evaluasi bagi eksistensi lembaga ini pada pemilu mendatang.

## **7.2 Sejarah Lembaga Sentra Gakkumdu**

Pada pemilu tahun 2004, lembaga Sentra Gakkumdu belum terbentuk. Pengawas pemilu melakukan penanganan pelanggaran pidana pemilu berdasarkan Pasal 127 UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yakni pengawas pemilu memiliki kewenangan untuk menerima, mengkaji dan menindaklanjuti laporan maupun temuan dugaan pelanggaran pidana pemilu. Meskipun belum ada lembaga Sentra Gakkumdu, namun penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu tetap melibatkan pihak kejaksaan dan kepolisian.

Komposisi pengawas pemilu pada pemilu tahun 2004 ini unik karena unsur kejaksaan dan kepolisian masuk menjadi anggota pengawas pemilu. Komposisi tersebut diatur pada Pasal 124 UU No.12 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa jumlah anggota panitia pengawas pemilu (Panwaslu) sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, panitia pengawas pemilu provinsi sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, panitia pengawas pemilu kabupaten/kota sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, dan panitia pengawas pemilu kecamatan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Pada waktu itu pengawas pemilu dibentuk oleh KPU.

Masuknya unsur kepolisian dan kejaksaan dalam komposisi pengawas pemilu dinilai banyak pihak bernilai positif karena memudahkan proses penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. Status keduanya sebagai aparat penegak hukum sehingga kapasitas dalam penegakan hukum tidak lagi diragukan dibandingkan dengan pengawas pemilu yang berasal dari unsur lainnya. Oleh karena itu ketika ada temuan pengawas pemilu atau laporan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu, keduanya menjadi *leader* untuk melakukan penanganan.

Dalam perkembangannya, pada pemilu tahun 2009 untuk pertama kali dalam sejarah kepemiluan dibentuk lembaga Sentra Gakkumdu. Pembentukan lembaga ini didasarkan pada Nota Kesepahaman Bersama antara Bawaslu, Kepolisian RI, dan Jaksa Agung No.055/A/JA/VI/2008; No. Pol. B/06/VI/2008; No.01/Bawaslu/KB/VI/2008 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009. Adapun pihak-pihak yang melakukan penandatanganan kesepahaman pada tanggal 27 Juni 2008 tersebut adalah Hendarman Supandji selaku Jaksa Agung RI, Jendral Polisi Drs.Sutanto selaku Kepala Kepolisian RI, dan Nur Hidayat Sardini selaku Ketua Bawaslu RI.

Pada pemilu 2009, tidak ada lagi unsur kepolisian dan kejaksaan dalam komposisi pengawas pemilu. Pasal 73 UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan

tidak menjadi anggota partai politik. Lebih lanjut dikatakan bahwa pengawas pemilu tingkat RI (dinamakan Bawaslu) berjumlah 5 orang; pengawas pemilu provinsi (Panwas Provinsi) sebanyak 3 orang; pengawas pemilu kabupaten/kota (Panwas kabupaten/kota) sebanyak 3 orang dan pengawas kecamatan (Panwascam) 3 orang; pengawas kelurahan/desa (Panwas Kelurahan/Desa) sebanyak 1 orang. Setiap orang yang memenuhi persyaratan dapat mencalonkan diri sebagai pengawas pemilu. Sama halnya dengan pemilu sebelumnya, pada pemilu tahun 2009 ini, kewenangan pembentukan pengawas pemilu masih di tangan KPU.

Latar belakang pembentukan lembaga Gakkumdu pada tahun 2009 adalah *pertama*, banyak terjadi perbedaan persepsi antar lembaga pengawas pemilu, kepolisian dan kejaksaan dalam penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. *Kedua*, belum ada pedoman terkait dengan penanganan dugaan tindak pidana pemilu. Atas dasar hal itu maka dibuatlah Nota Kesepahaman Bersama antara Bawaslu, Kepolisian RI, dan Jaksa Agung No.055/A/JA/VI/2008; No. Pol. B/06/VI/2008; No.01/Bawaslu/KB/VI/2008 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 pada tanggal 27 Juni 2008. Pasal 1 Nota Kesepahaman Bersama menyatakan bahwa maksud pembuatan nota kesepahaman bersama adalah untuk menyamakan pemahaman dan pola tindak dalam penanganan tindak pidana pemilu Legislatif 2009 secara terpadu dan terkoordinasi bagi para pihak dalam hal ini Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Adapun tujuannya agar tercapai penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif tahun 2009 sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak.

Seiring dengan berakhirnya masa kerja Bawaslu periode 2007-2012, dan berganti dengan personil komisioner Bawaslu yang baru periode 2012-2017 maka pada tanggal 16 Januari 2013 dibuatlah Nota Kesepakatan Bersama antara Bawaslu RI (Muhammad), Kepolisian Negara RI (Jendral Polisi Drs. Timur Pradopo) dan Kejaksaan RI (Basrief Arief) No.01/NKB/

BAWASLU/1/2013; B/2/1/2013; KEP-005/A/JA/01/2013 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Istilah yang digunakan bukan lagi Nota Kesepahaman seperti pemilu sebelumnya namun Nota Kesepakatan. Dalam Nota Kesepakatan itu terdapat penjabaran lebih rinci terkait tugas dan fungsi Sentra Gakkumdu. Sebagaimana dinyatakan pada Pasal 6 bahwa Sentra Gakkumdu melaksanakan tugas sebagai berikut:

- a. melakukan koordinasi antara para pihak dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
- b. melakukan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dalam proses penanganan tindak pidana pemilu yang terjadi di luar negeri;
- c. melakukan pelatihan serta bimbingan teknis terhadap Sentra Gakkumdu provinsi dan kabupaten/kota; dan
- d. melakukan supervisi dan evaluasi terhadap Sentra Gakkumdu provinsi dan kabupaten/kota.

Lebih lanjut pada Pasal 3 ditegaskan bahwa fungsi Sentra Gakkumdu adalah:

1. Sebagai forum koordinasi antara para pihak dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
2. Pelaksanaan pola penanganan tindak pidana pemilu;
3. Sebagai pusat data dan informasi tindak pidana pemilu;
4. Pertukaran data dan/atau informasi;
5. Peningkatan kompetensi dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu; dan
6. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi tindak lanjut penanganan dugaan tindak pidana pemilu. Tindak pidana pemilu dalam Nota Kesepakatan ini adalah tindak pidana yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, pemilu presiden dan wakil presiden, dan pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

Seiring dengan waktu, khusus untuk menghadapi pemilihan kepala daerah (Pilkada) tahun 2015-2016, kembali Bawaslu membuat Nota Kesepahaman antara Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara

Republik Indonesia, dan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: 15/NKB/BAWASLU/IX/2015, Nomor: B/38/X/2015, dan Nomor: KEP-153/A/JA/10/2015 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Selanjutnya Nota Kesepahaman tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi pada tanggal 21 November 2016 karena diganti dengan Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI No.14 Tahun 2016, No.01 Tahun 2016, No.013/JA/11/2016 tentang Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Hal-hal yang diatur dalam Peraturan Bersama No.14 Tahun 2016 adalah:

- (1) adanya penegasan dari tujuan dibentuknya peraturan bersama, salah satunya adalah untuk mewujudkan efektivitas dan optimalisasi penanganan tindak pidana pemilihan;
- (2) adanya pengaturan tentang persyaratan/kualifikasi dan kompetensi bagi penyidik tindak pidana pemilihan yang ditempatkan di Sentra Gakkumdu yakni orang-orang tersebut telah memiliki pengalaman dalam melakukan penyidikan. Demikian pula halnya untuk Jaksa Gakkumdu. Dalam Peraturan bersama tersebut diatur persyaratan/kualifikasi dan kompetensi Jaksa yang ditempatkan di Sentra Gakkumdu harus orang-orang yang berpengalaman minimal 3 (tiga) tahun sebagai penuntut umum;
- (3) adanya pengaturan tentang pola hubungan dan tata kerja dalam penanganan tindak pidana pemilihan yakni: (a). penerimaan laporan/temuan; (b).pembahasan pertama; (c).kajian pelanggaran pemilihan; (d).pembahasan kedua; (e).penyidikan; (f).pembahasan ketiga; (g). penuntutan;
- (4) Biaya operasional Sentra Gakkumdu dibebankan kepada anggaran Bawaslu RI yang bersumber dari APBN dan dapat dibantu dari APBD.
- (5) Sebelumnya pengaturan terkait persyaratan/kualifikasi, pola hubungan dan tata kerja serta beban anggaran

di Bawaslu tidak dijumpai dalam Nota Kesepahaman maupun Nota Kesepakatan. Hal ini menunjukkan adanya upaya penguatan keberadaan lembaga Gakkumdu. Selanjutnya Nota Kesepahaman, Nota Kesepakatan, maupun Peraturan Bersama tentang Sentra Gakkumdu tersebut ditindaklanjuti oleh pengawas pemilu tingkat provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia sesuai dengan tingkatannya masing-masing.

Waktu berlalu dan tibalah pada penyelenggaraan pemilu tahun 2019. Dasar hukum keberadaan lembaga Gakkumdu mengalami perubahan. tidak lagi dalam bentuk Nota Kesepahaman, Nota Kesepakatan maupun Peraturan Bersama seperti halnya dalam kurun waktu 2008-2016, melainkan Peraturan Bawaslu (Perbawaslu). Perubahan dasar hukum sebagai implementasi dari Pasal 486 khususnya ayat (1), (2), (3), (4) dan (11) UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan:

- (1). Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu;
- (2). Gakkumdu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melekat pada Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota;
- (3). Gakkumdu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia;
- (4). Penyidik dan penuntut umum di Gakkumdu menjalankan tugas secara penuh waktu dalam penanganan tindak pidana pemilu;
- (11). Ketentuan lebih lanjut mengenai Gakkumdu diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 486 angka (11), Bawaslu RI membuat Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) No.9 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada tanggal 26 Februari 2018. Namun Perbawaslu No.9 Tahun 2018 tersebut hanya bertahan 9 (sembilan) bulan karena

dalam perkembangannya pada tanggal 23 November 2018, Perbawaslu No.9 Tahun 2018 dicabut dan diganti dengan Perbawaslu No.31 Tahun 2018. Secara umum substansi kedua Perbawaslu ini mengatur hal-hal yang telah diatur sebelumnya di Peraturan Bersama tahun 2016.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui adanya perkembangan pada dasar hukum pembentukan lembaga Sentra Gakkumdu dalam setiap pemilu dari kurun waktu 2004 hingga 2019. Perkembangan tersebut tentunya dilakukan agar lembaga Gakkumdu bisa berperan secara efektif dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu.

### **7.3 Peran Lembaga Sentra Gakkumdu Dalam Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu**

Pada pemilu tahun 2004, pengawas pemilu memiliki kewenangan dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu. Penanganan pelanggaran berawal dari adanya temuan atau penerimaan laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan oleh warga negara yang memiliki hak pilih, pemantau pemilu atau peserta pemilu. Laporan disampaikan kepada pengawas pemilu sesuai dengan wilayah kerjanya. Penyampaian laporan dugaan pelanggaran selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu. Setelah laporan diterima, dilakukan penanganan oleh pengawas pemilu. Pengawas pemilu memiliki waktu selama 14 (empat belas) hari untuk melakukan klarifikasi dan kajian atas dugaan pelanggaran tersebut.

Mengingat dalam komposisi pengawas pemilu terdapat unsur kepolisian dan kejaksaan maka proses klarifikasi biasanya menjadi bagian dari tugas kepolisian dan kejaksaan. Dari hasil klarifikasi selanjutnya dibuatkan kajian. Jika berdasarkan hasil kajian, kasus tersebut merupakan dugaan tindak pidana Pemilu, maka pengawas pemilu akan meneruskan ke penyidik kepolisian untuk dilakukan penyidikan. Penyidikan diselesaikan oleh kepolisian dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan. Dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah selesainya penyidikan, penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Selanjutnya penuntut umum

melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik.

Dalam melakukan proses penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu, status penyidik kepolisian dan jaksa penuntut umum pada waktu itu tidak bebas tugas, artinya selain melakukan proses penanganan tindak pidana pemilu, keduanya juga masih aktif menjalankan tugas rutinnnya di instansi masing-masing. Hal ini menjadi kendala tersendiri dalam penegakan hukum pemilu karena seringkali dalam melakukan proses penanganan, Panwas harus menunggu ketersediaan waktu dari unsur kepolisian dan kejaksaan.

Seiring dengan waktu, pemilu tahun 2004 berlalu digantikan dengan pemilu tahun 2009. Komposisi pengawas pemilu (Panwaslu) pada tahun 2009 berbeda dengan komposisi pengawas pada pemilu tahun 2004. Tidak ada lagi unsur kepolisian dan kejaksaan di dalamnya. Pasal 93 UU No.22 Tahun 2007 menyatakan calon anggota panwaslu provinsi diusulkan oleh KPU provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota panwaslu provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan. Setiap warga negara yang memenuhi persyaratan dapat mengikuti seleksi pengawas pemilu. Tidak ada pengaturan khusus terkait dengan unsur-unsur yang harus terwakili duduk di panwaslu seperti dalam pemilu 2004.

Ketiadaan unsur kepolisian dan kejaksaan dalam komposisi Panwaslu menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Pihak yang kontra menilai komposisi panwaslu tanpa unsur keduanya dimaksudkan untuk melemahkan posisi panwaslu dalam melakukan penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. Sementara pihak yang pro berpendapat ketiadaan unsur kepolisian dan kejaksaan tidak membawa pengaruh pada penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu. Panwaslu dinilai tetap mampu melakukan proses klarifikasi. Klarifikasi bisa dilakukan oleh siapapun (tidak harus aparat penegak hukum) karena klarifikasi identik dengan tahapan penyelidikan.

Pada pemilu tahun 2009 inilah, lembaga Sentra Gakkumdu untuk yang pertama kali dibentuk dalam sejarah kepemiluan di Indonesia. Pembentukan lembaga ini didasarkan pada Nota Kesepahaman Bersama antara Jaksa Agung RI, Kepala Kepolisian RI, dan Ketua Bawaslu No.055/A/JA/VI/2008; No. Pol. B/06/VI/2008; No.01/Bawaslu/KB/VI/2008. Dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa keanggotaan Sentra Gakkumdu dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu legislatif 2009 adalah :

- a. Tingkat Pusat: (1). Kabareskrim Polri; (2). Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum; (3). Ketua Bidang Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu.
- b. Tingkat Provinsi: (1). Dir Reskrim / Um; (2). Aspidum Kajati; (3). Koordinator bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Panwaslu Provinsi.
- c. Tingkat Kabupaten/ Kota: (1). Kasat Reskrim; (2). Kasi Pidum; (3). Koordinator Bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Panwaslu Kabupaten.

Pasal 8 menjelaskan Sentra Gakkumdu menerima laporan pelanggaran pemilu legislatif tahun 2009 pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif dari Bawaslu/ Panwaslu dan KPU. Tugas Sentra Gakkumdu melakukan penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu legislatif tahun 2009 secara terpadu sejak penerimaan laporan pelanggaran pemilu, penelitian laporan pelanggaran pemilu, penyidikan/ pemberkasan, dan penyerahan berkas perkara ke jaksa penuntut umum. Dalam pelaksanaan tugasnya, masing-masing unsur dalam Sentra Gakkumdu wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam pelaksanaan tugas yang bersifat internal maupun eksternal, sesuai dengan asas *Integrated Criminal Justice System*.

Setiap kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu sebelum dibawa ke Gakkumdu, menjadi ranah pengawas pemilu. Pengawas pemilu berwenang menerima laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Laporan disampaikan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu maupun pemantau pemilu paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran.

Laporan yang telah diterima harus ditindaklanjuti oleh pengawas pemilu paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima. Hal ini berarti ada perbedaan jangka waktu penanganan dengan pemilu 2004.

Dalam hal laporan pelanggaran merupakan dugaan tindak pidana pemilu maka pengawas pemilu melakukan langkah-langkah berikut :

- a. Pengawas pemilu berkoordinasi dengan kepolisian dan kejaksaan melakukan penelitian dan pengkajian melalui mekanisme gelar perkara;
- b. Hasil dari gelar perkara akan menghasilkan 2 keputusan yaitu laporan dugaan pelanggaran pidana pemilu bukan merupakan tindak pidana pemilu sehingga kasus tersebut dikembalikan kepada pengawas pemilu atau laporan dugaan pelanggaran itu memenuhi unsur pidana sehingga pada hari yang sama Gakkumdu meneruskan laporan tersebut kepada penyidik untuk diterbitkan Surat Perintah Penyidikan (SPP). Pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) tindak pidana pemilu oleh penyidik, harus sudah diterima pihak kejaksaan pada hari yang sama dengan penerbitan Surat Perintah Penyidikan (SPP);
- c. Setelah kejaksaan menerima SPDP, Kajati/Kajari segera menunjuk jaksa khusus pemilu sebagai jaksa penuntut umum yang akan mengikuti, meneliti serta menyelesaikan penanganan perkara tindak pidana pemilu;
- d. Penyidik menyerahkan berkas perkara tahap pertama perkara tindak pidana pemilu kepada jaksa penuntut umum paling lambat 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu/Panwaslu;
- e. Jika berdasarkan hasil penelitian jaksa penuntut umum, berkas-perkara tersebut belum lengkap, maka dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak berkas perkara diterima dari penyidik, jaksa penuntut umum mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik;
- f. Selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari sejak

penyidik menerima pengembalian berkas perkara oleh jaksa penuntut umum, penyidik sudah harus menyerahkan kembali berkas perkara tersebut yang telah dilengkapi sesuai dengan petunjuk jaksa. Apabila berdasarkan, hasil penelitian jaksa ternyata berkas perkara tersebut masih belum dilengkapi oleh penyidik sesuai dengan petunjuk yang telah diberikan, maka berkas perkara tersebut dikembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi dalam waktu 3 (tiga) hari semenjak berkas diterima dari penyidik;

- g. Jika berdasarkan hasil penelitian, berkas perkara sudah lengkap maka jaksa penuntut umum memberitahukan hal tersebut kepada penyidik. Dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sesudah penyidik menerima pemberitahuan dari Jaksa bahwa berkas perkara sudah lengkap, penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada Jaksa selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sesudah penyidik menerima pemberitahuan bahwa berkas perkara sudah lengkap (P-21). Selanjutnya kasus diproses ke persidangan;
- h. Segala biaya berkenaan dengan pelaksanaan kesepakatan bersama dibebankan pada anggaran masing-masing pihak.

Batas waktu penanganan selama 5 (lima) hari bagi Panwaslu adalah batas waktu yang diberikan oleh UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012. Batasan waktu itu dinilai terlalu pendek karena dalam waktu 5 (lima) hari, pengawas pemilu harus bisa melakukan klarifikasi kepada pelapor, terlapor dan saksi-saksi serta mengumpulkan bukti-bukti. Praktiknya tidak semua terlapor dan atau saksi bersedia memenuhi undangan klarifikasi dari Panwaslu. Jika hal itu terjadi, Panwaslu harus mengundangnya sekali lagi. Situasi semacam ini bisa menghambat penanganan.

Gelar perkara adalah mekanisme seperti rapat dimana pengawas pemilu melakukan pemaparan atas suatu kasus yang sedang ditangani. Gelar perkara dilakukan setelah selesai proses klarifikasi yang dilakukan oleh pengawas pemilu. Praktiknya dalam proses gelar perkara tersebut,

pihak kepolisian dan kejaksaan meminta berkas kasus dalam keadaan sudah lengkap. Lengkap dalam hal ini diartikan telah ada hasil kajian disertai dengan Berita Acara Klarifikasi dari pelapor (jika kasusnya laporan), terlapor, saksi-saksi serta bukti. Sementara itu faktanya berkas kasus tidak selalu lengkap karena beberapa alasan seperti misalnya terlapor atau saksi-saksi tidak bersedia hadir ketika diklarifikasi, pengawas pemilu kehabisan waktu penanganan, barang bukti kurang dan lain lain. Jika berkas yang dibawa oleh pengawas pemilu tidak/ belum lengkap maka pihak kepolisian dan kejaksaan biasanya tidak menerima kasus tersebut dengan dalih syarat formil dan atau materiil belum terpenuhi. Akibatnya kasus tidak bisa diproses lebih lanjut atau dengan perkataan lain status kasus dihentikan oleh pengawas pemilu. Namun demikian jika berkas perkara yang dibawa pengawas pemilu telah lengkap, hal itu tidak berarti pihak kepolisian dan kejaksaan akan langsung menerima kasus tersebut untuk diproses lebih lanjut. Pengawas pemilu harus bisa membuktikan terlebih dahulu bahwa kasus tersebut memenuhi syarat formil dan materiil serta terpenuhi semua unsur dari pasal yang disangkakan. Maka proses gelar perkara adalah bagian terpenting dari seluruh rangkaian proses penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu 2009. Hal ini dikarenakan gelar perkara menjadi penentu sebuah kasus bisa diproses lebih lanjut atau tidak.

Berdasarkan data di Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, gelar perkara ternyata belum bisa dikatakan sebagai proses yang justru mempermudah kasus-kasus tindak pidana yang ditangani pengawas pemilu bisa diproses hingga ke pengadilan. Fakta tersebut dapat dilihat sebagaimana tabel di bawah ini.

**Tabel 7.1.**  
**Rekapitulasi Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana**  
**Pemilu Legislatif 2009 Di Provinsi Jawa Tengah**

No.	Kabupaten/ Kota	Kasus yang diterima Panwaslu	Diteruskan ke Penyidik	Diteruskan ke Penuntut	Dilimpahkan ke PN	Kasus yang telah divonis PN
1	K o t a Semarang	30	1	1	1	1
2	Salatiga	-	-	-	-	-
3	Semarang	8	-	-	-	-
4	Kendal	13	3	-	-	-
5	Demak	-	-	-	-	-
6	Grobogan	2	-	-	-	-
7	Pati	11	2	-	-	-
8	Kudus	18	-	-	-	-
9	Jepara	25	-	-	-	-
10	Rembang	5	-	-	-	-
11	Blora	11	1	1	1	1
12	Surakarta	2	1	1	1	1
13	Klaten	1	-	-	-	-
14	Boyolali	3	-	-	-	-
15	Sragen	11	-	-	-	-
16	Sukoharjo	9	2	1	1	1
17	Kara- nganyar	33	1	-	-	-
18	Wonogiri	3	2	2	2	2

19	Kota Magelang	-	-	-	-	-
20	Magelang	1	-	-	-	-
21	Tema- nggung	10	1	1	1	1
22	Wonosobo	33	3	-	-	-
23	Purworejo	2	-	-	-	-
24	Kebumen	20	4	2	2	2
25	Banyumas	8	2	2	2	2
26	Cilacap	15	3	-	-	-
27	Purbalingga	4	1	1	1	1
28	Banjarnegara	20	3	1	1	1
29	Batang	7	-	-	-	-
30	K o t a Pekalongan	25	3	2	2	2
31	Pekalongan	4	1	-	-	-
32	Pemalang	14	4	-	-	-
33	Kota Tegal	2	-	-	-	-
34	Tegal	4	1	1	1	1
35	Brebes	3	-	-	-	-
	<b>Jumlah</b>	<b>357</b>	<b>39</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Sumber : Data Sekunder Bawaslu Jateng 2009.

Dari 357 kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu dalam praktiknya setelah melalui proses gelar perkara hanya sebanyak 39 kasus (11%) yang diteruskan ke penyidik kepolisian. Dari 39 kasus tersebut hanya 16 kasus (41%) yang bisa diproses di pengadilan dan mendapat vonis putusan. Sisanya 23 kasus berhenti di proses penyidikan karena beberapa alasan. Data di atas merupakan gambaran kinerja Sentra Gakkumdu dan sekaligus menunjukkan perannya belum optimal pada pemilu 2009 di Provinsi Jawa Tengah.

Dalam proses gelar perkara, kesamaan persepsi antara

pengawas pemilu dengan penegak hukum pada dasarnya merupakan satu kondisi yang penting yang nantinya akan menentukan status kasus tindak pidana pemilu bisa diteruskan ke pengadilan atau berhenti di tengah jalan. Sikap tegas pengawas pemilu yang membawa temuan-temuan tindak pidana pemilu ke kepolisian akan menjadi tidak bermakna jika saja kepolisian dan kejaksaan tidak sepakat dengan pengawas pemilu, khususnya menyangkut perbuatan mana yang sudah memenuhi unsur-unsur tindak pidana pemilu. Terhentinya penanganan suatu kasus kadang malah jadi “blunder” bagi pengawas pemilu karena kemungkinan akan ada “serangan balasan” berupa pengaduan pihak lain ke polisi (Kemitraan 2011).

Berkaitan dengan status penyidik dan jaksa penuntut umum Gakkumdu, meskipun keduanya telah ditunjuk atasannya agar khusus menangani kasus dugaan tindak pidana pemilu, namun dalam praktik keduanya masih melakukan tugas rutinnnya sehari-hari di instansi masing-masing. Jadi peran serta kedua unsur dalam proses penanganan pelanggaran tindak pidana sangat tergantung pada ketersediaan waktu dan intensitas pekerjaan di instansinya. Terkait dengan hal itu, misalnya pengalaman Panwaslu Kota Semarang saat sedang melakukan proses penanganan pelanggaran kampanye di luar jadwal yang dilakukan oleh Sdr. Wiwin Subiyono (calon anggota legislatif DPRD Kota Semarang Dapil VI) dari Partai Demokrat pada tanggal 15 Februari 2009 di Kecamatan Tugu, Kota Semarang. Pada hari dimana Panwaslu Kota Semarang berencana melakukan gelar perkara kasus tersebut di Polrestabes Semarang, Panwaslu Kota Semarang harus menunggu kesediaan waktu penyidik kepolisian sekira 13 (tiga belas) jam. Hal itu terjadi karena penyidik masih harus menyelesaikan tugas rutinnnya sebagai penyidik kepolisian sebelum mengikuti gelar perkara.

Pada Pemilu tahun 2014, Bawaslu bersama kepolisian dan kejaksaan membentuk Nota Kesepakatan Bersama Bawaslu RI, Kepolisian Negara RI dan Kejaksaan RI No.01/NKB/BAWASLU/1/2013; B/2/1/2013; KEP-005/A/JA/01/2013. Dalam Nota Kesepakatan tersebut dinyatakan bahwa

pola penanganan pelanggaran pidana pemilu didasarkan pada Standart Operating Procedure (SOP) penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu. Maka selanjutnya Bawaslu RI mengeluarkan SOP yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan penanganan tindak pidana pemilu baik dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Isi dari SOP tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengawas pemilu berwenang menerima laporan/temuan dugaan pelanggaran pemilu. Laporan disampaikan paling lambat 7 hari sejak terjadinya dugaan pelanggaran;
2. Pengawas pemilu menindaklanjuti laporan selambat-lambatnya 14 hari setelah laporan diterima;
3. Setelah menerima laporan atau temuan adanya dugaan tindak pidana pemilu, pengawas pemilu segera berkoordinasi dengan Sentra Gakkumdu;
4. Pengawas pemilu dapat berkoordinasi dengan Sentra Gakkumdu dalam melakukan pengkajian awal guna mendapat masukan terkait dugaan tindak pidana pemilu.
5. Pengawas pemilu menyampaikan laporan atau temuan kepada Sentra Gakkumdu dalam jangka waktu paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak diterimanya laporan atau temuan dugaan tindak pidana pemilu;
6. Pembahasan dalam Sentra Gakkumdu, dipimpin oleh anggota Sentra Gakkumdu yang berasal dari unsur pengawas pemilu. Pembahasan tentang keterpenuhan syarat formil dan materiil, menentukan pasal yang diterapkan dan pemenuhan unsur-unsur tindak pidana pemilu;
7. Kesimpulan dari rapat pembahasan Sentra Gakkumdu dapat berupa: laporan atau temuan bukan merupakan dugaan tindak pidana pemilu; laporan atau temuan merupakan dugaan tindak pidana pemilu namun perlu dilengkapi dengan syarat formil dan/atau syarat

- materiil; atau laporan atau temuan merupakan dugaan tindak pidana pemilu;
8. Penyusunan rekomendasi Sentra Gakkumdu berdasarkan hasil rapat pembahasan Gakkumdu yang dilakukan sebelumnya;
  9. Penyampaian rekomendasi kepada pengawas pemilu dan pembina Sentra Gakkumdu sesuai dengan tingkatannya. Rekomendasi juga ditembuskan kepada Ketua Sentra Gakkumdu pusat secara berjenjang;
  10. Rekomendasi Sentra Gakkumdu wajib dipertimbangkan oleh pengawas pemilu dalam proses penanganan dugaan tindak pidana pemilu;
  11. Segala biaya yang ditimbulkan sehubungan dengan pelaksanaan nota kesepakatan bersama menjadi beban dan tanggung jawab para pihak secara proporsional.

Dari uraian di atas, terlihat adanya perkembangan pola penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu pada tahun 2014. Perkembangan tersebut adalah adanya mekanisme koordinasi dan komunikasi di lembaga Gakkumdu dalam waktu 1 X 24 jam sejak diterimanya temuan/laporan dugaan pelanggaran pidana dan saat pengawas pemilu melakukan kajian awal. Pada umumnya koordinasi dalam waktu 1 X 24 jam diwujudkan dalam bentuk rapat pembahasan Gakkumdu yang membahas tentang keterpenuhan syarat formil dan materiil, menentukan pasal yang diterapkan dan pemenuhan unsur-unsur tindak pidana yang disangkakan. Kesimpulan dari rapat pembahasan tersebut dapat berupa keputusan (1). laporan atau temuan bukan merupakan dugaan tindak pidana pemilu; (2). laporan atau temuan merupakan dugaan tindak pidana pemilu namun perlu dilengkapi dengan syarat formil dan/atau syarat materiil; atau (3). laporan atau temuan merupakan dugaan tindak pidana pemilu. Kelebihan dari adanya mekanisme rapat pembahasan 1 X 24 jam adalah sejak awal penanganan, pengawas pemilu bisa mengetahui status/posisi kasus tersebut. Maka ketika dilakukan proses klarifikasi dengan berbekal data hasil rapat itu, pengawas bisa memfokuskan pada hal-hal yang dirasa masih kurang datanya dan berusaha untuk menggali dari para pihak yang diklarifikasi sesuai dengan masukan hasil rapat

pembahasan 1 X 24 jam.

Adanya rapat pembahasan 1 X 24 jam dalam mekanisme penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu seharusnya dapat mempengaruhi jumlah kasus dugaan tindak pidana pemilu yang bisa diproses hingga pengadilan khususnya yang terjadi di Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan data selama masa kampanye pada Pemilu 2014, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah telah menangani 190 kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. Data secara rinci dapat dilihat sebagaimana tabel berikut ini:

**Tabel 7.2**  
**Rekapitulasi Penanganan Pelanggaran Pidana**  
**Pada Masa Kampanye Pemilu Legislatif 2014**  
**Di Provinsi Jawa Tengah**

No.	Kabupaten/ Kota	Asal Dugaan Pelanggaran		Jumlah
		Laporan	Temuan	
1	Banyumas	9	4	13
2	Batang	2	-	2
3	Blora	-	2	2
4	Boyolali	2	2	4
5	Brebes	4	5	9
6	Demak	2	6	8
7	Jepara	-	5	5
8	Karanganyar	2	5	7
9	Kebumen	1	8	9
10	Kendal	-	16	16
11	Klaten	2	1	1
12	Kudus	1	-	1
13	Magelang	-	3	3
14	Pemalang	2	1	3
15	Purbalingga	1	2	3
16	Purworejo	1	1	2
17	Rembang	-	1	1
18	Semarang	1	6	7

19	Sragen	1	5	6
20	Sukoharjo	4	18	22
21	Tegal	-	1	1
22	Temanggung	7	8	15
23	Wonogiri	1	-	1
24	Wonosobo	-	1	1
25	Kota Magelang	2	-	2
26	Kota Pekalongan	1	2	3
27	Kota Salatiga	2	-	2
28	Kota Semarang	4	14	18
29	Kota Surakarta	16	1	17
30	Kota Tegal	3	1	4
	<b>Jumlah</b>	<b>71</b>	<b>119</b>	<b>190</b>

Sumber : Data Sekunder Bawaslu Jateng, 2014

Dari 190 kasus tersebut, 54 kasus di antaranya dilakukan pembahasan di rapat pembahasan Gakkumdu dan hanya 9 kasus yang bisa diproses di pengadilan. Sebanyak 9 (sembilan) kasus dugaan tindak pidana pemilu yang bisa diproses hingga ke Pengadilan adalah :

**Tabel 7.3**  
**Rekapitulasi Kasus yang Bisa Diproses ke Pengadilan**  
**Pada Masa Kampanye Pemilu Legislatif 2014 Di Jawa Tengah**

No.	Kasus	Terlapor	Pasal yang dilanggar	Kab/Kota
1	Kampanye di luar jadwal	Sutiyoso, Benny S (PKPI)	Pasal 276 jo Pasal 83 ayat (2) UU No.8/2012	K o t a Semarang
2	Politik uang oleh PNS	Muslikhah	Pasal 278 jo 86 ayat (2) UU No.8/2012	Purworejo
3	K a m p a n y e di tempat pendidikan	Nadiroh (PD)	Pasal 299 UU No.8/2012	Demak

4	Politik uang	Munjirin (Bupati Semarang)	Pasal 301 jo Pasal 89 UU No.8/2012	Semarang
5	Pelibatan PNS di kampanye	Agus Hermawan	Pasal 278 UU No.8/2012	Wonosobo
6	Pelibatan Kades di kampanye	Aminah (caleg PPP) dan Kades Bantrung	Pasal 277 dan Pasal 278 UU No.8/2012	Jepara
7	Politik uang	Syaeful Imam	Pasal 301 ayat (1) UU No.8/2012	Tegal
8	Pelibatan Kades di kampanye	H.Agus Ali	Pasal 278 UU No.8/2012	Kendal
9	Pelibatan Kades di kampanye	Kusmanto	Pasal 278 UU No.8/2012	Pemalang

Sumber : Data Sekunder Bawaslu Jateng, 2014

Sebanyak 9 (sembilan) kasus dugaan tindak pidana pemilu yang bisa diproses di pengadilan atau hanya sekira 16% dari total keseluruhan kasus yang ada yakni 54 kasus. Selanjutnya pada tahapan masa tenang (3 hari sebelum hari pemungutan suara), terdapat 13 kasus dugaan pelanggaran pidana yang dilakukan pembahasan di Gakkumdu namun hanya 3 (tiga) kasus yang bisa diproses di pengadilan (23%).

**Tabel 7.4**  
**Rekapitulasi Kasus yang Bisa Diproses ke Pengadilan**  
**Pada Masa Tenang Pemilu Legislatif 2014**

No.	Kasus	Terlapor	Pasal yang dilanggar	Kab/Kota
1	Politik uang	Daliman	Pasal 301 ayat (2) jo Pasal 84 UU No.8/ 2012	Sukoharjo
2	Politik uang	Dedi Setiaji	Pasal 301 ayat (2) jo Pasal 84 UU No.8/ 2012	Klaten

3	Politik uang	Suparjan dan Hendro	Pasal 301 ayat (2) jo Pasal 84 UU No.8/ 2012	Wonogiri
---	--------------	---------------------	--	----------

Sumber : Data Sekunder Bawaslu Jateng, 2014.

Dari data di atas dapat diketahui bahwa perkembangan yang terjadi di lembaga Sentra Gakkumdu pada pemilu 2014 di Provinsi Jawa Tengah ternyata belum berdampak signifikan terhadap jumlah kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu yang bisa diproses ke pengadilan. Terbukti prosentasi kasus yang diproses hingga pengadilan berada di kisaran jauh di bawah 50% dari jumlah total keseluruhan kasus yang ditangani oleh Gakkumdu.

Seiring dengan waktu, dalam rangka menghadapi Pemilukada (Pilkada) 2015-2016, dibuatlah Nota Kesepahaman antara Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: 15/NKB/BAWASLU/IX/2015, Nomor: B/38/X/2015, dan Nomor: KEP-153/A/JA/10/2015 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Nota Kesepahaman ini menjadi dasar Lembaga Gakkumdu dalam melakukan penanganan pelanggaran pidana pilkada 2015.

Nota Kesepahaman tersebut tidak bertahan lama karena dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi pada tanggal 21 November 2016 dan diganti dengan Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI No.14 Tahun 2016, No.01 Tahun 2016, No.013/JA/11/2016 tentang Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Adapun pola penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu dalam Peraturan Bersama tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Pengawas pemilu menerima laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilihan;
- (2) Dalam menerima laporan/temuan, Bawaslu provinsi atau Panwas kabupaten/kota harus didampingi dan dibantu oleh penyidik tindak pidana pemilihan dan

- (3) jaksa yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu;
- (3) Pendampingan yang dilakukan oleh penyidik tindak pidana pemilihan dan jaksa menggunakan format kelengkapan laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilihan;
- (4) Pendampingan dilakukan dengan identifikasi, verifikasi, dan konsultasi terhadap laporan/temuan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilihan;
- (5) Dalam hal laporan/temuan diterima, pengawas pemilu membuat dan mengisi format laporan/temuan serta memberikan nomor serta terhadap pelapor diberikan Surat Tanda Penerimaan Laporan;
- (6) Setelah laporan/temuan diterima, pengawas pemilu didampingi oleh anggota Sentra Gakkumdu melakukan klarifikasi terhadap pelapor dan saksi yang hadir;
- (7) Penyidik tindak pidana pemilihan melakukan penyelidikan setelah Bawaslu provinsi atau Panwas kabupaten/kota mengeluarkan surat perintah tugas untuk melaksanakan penyelidikan;
- (8) Penyidik tindak pidana pemilihan mengeluarkan Surat Perintah Penyelidikan berdasarkan Surat Perintah Tugas. Hasil penyelidikan dilaporkan dalam bentuk laporan hasil penyelidikan;
- (9) Pengawas pemilu, penyidik tindak pidana pemilihan dan jaksa pada Sentra Gakkumdu paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak tanggal laporan/temuan diterima oleh pengawas pemilu melakukan pembahasan pertama. Pembahasan pertama dilakukan untuk menemukan peristiwa pidana pemilihan, mencari dan mengumpulkan bukti-bukti serta selanjutnya menentukan pasal yang akan disangkakan terhadap peristiwa yang dilaporkan/ditemukan untuk ditindaklanjuti dalam proses kajian pelanggaran pemilihan oleh pengawas pemilu dan penyelidikan oleh penyidik tindak pidana pemilihan;
- (10) Pengawas pemilu melakukan proses klarifikasi selambat lambatnya 5 hari sejak temuan/laporan

- diterima;
- (11) Pengawas pemilu, penyidik tindak pidana pemilihan dan jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan kedua paling lambat 5 (lima) hari sejak laporan/temuan diterima oleh pengawas pemilu. Pembahasan dilakukan untuk menentukan laporan/temuan telah memenuhi unsur atau tidak memenuhi unsur tindak pidana pemilihan;
  - (12) Dalam hal suatu laporan/temuan telah memenuhi unsur tindak pidana pemilihan, kesimpulan rapat pembahasan wajib memutuskan untuk melanjutkan laporan/temuan ke tahap penyidikan. Sebaliknya dalam hal suatu laporan/temuan tidak memenuhi unsur tindak pidana pemilihan, kesimpulan pembahasan memutuskan untuk menghentikan penanganan laporan/temuan;
  - (13) Hasil pembahasan kedua, kajian dan laporan hasil penyelidikan menjadi dasar pengawas pemilu memutuskan dalam rapat untuk memutuskan apakah laporan/temuan ditingkatkan ke tahap penyidikan atau dihentikan;
  - (14) Dalam hal rapat pleno memutuskan laporan/temuan penanganan pelanggaran pemilihan dihentikan maka pengawas pemilihan memberitahukan kepada pelapor dengan surat disertai dengan alasan penghentian. Dalam hal rapat pleno memutuskan dugaan pelanggaran pemilihan ditingkatkan ke tahap penyidikan, pengawas pemilu meneruskan laporan/temuan kepada penyidik tindak pidana pemilihan dan menerbitkan Surat Perintah Tugas untuk melaksanakan penyidikan yang ditandatangani oleh Ketua Bawaslu RI atau Ketua Bawaslu Provinsi atau Ketua Panwas Kabupaten/Kota;
  - (15) Penyidik tindak pidana pemilihan di Sentra Gakkumdu melakukan penyidikan setelah diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya penyidikan oleh koordinator Sentra Gakkumdu dari unsur Polri;
  - (16) Penyidik tindak pidana pemilihan menyampaikan

- hasil penyidikan dalam pembahasan ketiga yang dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu provinsi/kabupaten/kota;
- (17) Pembahasan ketiga dilakukan selama proses penyidikan dihadiri oleh pengawas pemilu, penyidik tindak pidana pemilihan, dan jaksa untuk membahas hasil penyidikan. Pembahasan ketiga menghasilkan kesimpulan pelimpahan kasus kepada jaksa;
  - (18) Penyidik tindak pidana pemilihan menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada jaksa paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak penerusan laporan/temuan yang diterima dari Pengawas Pemilihan;
  - (19) Setelah berkas perkara diterima jaksa dan dinyatakan lengkap penyidik tindak pidana pemilihan menyerahkan tersangka dan barang bukti kepada jaksa;
  - (20) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima dari penyidik tindak pidana pemilihan dan surat pengantar pelimpahan yang ditandatangani oleh pembina Sentra Gakkumdu dari unsur kejaksaan sesuai tingkatan;
  - (21) Setelah putusan pengadilan dibacakan, penuntut umum melaporkan kepada pembina Sentra Gakkumdu dari unsur kejaksaan. Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam setelah putusan Pengadilan dibacakan untuk pengambilan sikap untuk dilakukan upaya hukum atau menindaklanjuti putusan pengadilan.

Mencermati isi SOP tersebut terlihat ada beberapa hal baru dalam Peraturan Bersama 2016 yang sebelumnya tidak diatur dalam Nota Kesepakatan di pemilu sebelumnya. Beberapa hal itu adalah adanya mekanisme koordinasi antar lembaga pada awal penerimaan kasus, pendampingan oleh Gakkumdu pada saat klarifikasi, serta dikenal adanya pembahasan Gakkumdu ke-1 hingga ke-3. Selain itu terkait

anggaran Gakkumdu, jika sebelumnya anggaran dibebankan pada masing-masing lembaga maka pada Peraturan Bersama ini anggaran Gakkumdu dibebankan kepada Bawaslu.

Mekanisme rapat pembahasan Gakkumdu ke-1 hingga ke-3 yang diatur dalam Peraturan Bersama menjadi hal baru sepanjang lembaga ini terbentuk. Meski pada Pemilu sebelumnya tidak menutup kemungkinan adanya rapat pembahasan dalam bentuk informal dalam arti tidak diatur secara normatif pada nota kesepahaman/kesepakatan. Namun dimasukkannya mekanisme rapat pembahasan secara normatif menunjukkan adanya penguatan tersendiri bagi eksistensi lembaga Sentra Gakkumdu. Harapannya tentu agar tidak terjadi lagi banyak kasus yang berhenti di Gakkumdu.

Namun demikian fakta di Provinsi Jawa Tengah perkembangan tersebut tidak juga mempengaruhi jumlah kasus yang bisa diproses lebih lanjut ke pengadilan. Sebanyak 488 kasus dengan perincian sebanyak 132 kasus berasal dari laporan masyarakat dan 356 kasus berasal dari temuan pengawas. Dari 488 kasus tersebut, sebanyak 341 kasus dihentikan proses penanganannya dan 147 kasus ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Sebanyak 341 kasus (69%) yang dihentikan, dimana salah satu alasan berhenti di pembahasan Gakkumdu karena alasan-alasan tidak cukup bukti maupun tidak memenuhi unsur pasal yang disangkakan. Kondisi yang terjadi di Provinsi Jawa Tengah, juga dialami oleh daerah-daerah lain di Indonesia. Mencermati hal itu, Bawaslu RI menyatakan bahwa efektifitas Sentra Gakumdu khususnya unsur kepolisian dan kejaksaan menjadi faktor pemicu banyaknya penanganan pelanggaran pidana yang dihentikan. Salah satunya pergantian dan mutasi di tubuh kepolisian yang membuat polisi yang menangani kasus di Sentra Gakkumdu berbeda dengan polisi yang menangani di tingkat penyidikan. Akibatnya seringkali timbul perbedaan persepsi antar keduanya dan berujung pada penghentian kasus. Banyaknya kasus terhenti juga dikarenakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang terkait dengan penanganan pelanggaran di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak berlatar belakang Ilmu Hukum. Selanjutnya Bawaslu RI menyatakan *integrated criminal justice system* tidak berjalan seperti yang seharusnya

diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan (Laporan Bawaslu RI, 2014: 108).

Perkembangan lebih lanjut dari perjalanan lembaga Sentra Gakkumdu sampailah pada Pemilu tahun 2019. Pembentukan lembaga Sentra Gakkumdu didasarkan pada Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) sebagaimana dinyatakan pada Pasal 486 angka (11) UU No.7 Tahun 2017 bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Gakkumdu diatur dengan Perbawaslu. Atas dasar ketentuan itu maka Bawaslu RI menerbitkan Perbawaslu No.9 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu. Pada Pasal 12 dinyatakan penyidik tindak pidana pemilu yang ditempatkan di Gakkumdu merupakan penyidik Polri yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (1). telah mengikuti pelatihan khusus mengenai penyelidikan dan penyidikan tindak pidana pemilu;
- (2). cakap dan memiliki integritas moral yang tinggi selama menjalankan tugasnya; dan
- (3). tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin.

Penyidik sebagaimana dimaksud ditunjuk oleh Kapolri, Kapolda, atau Kapolres berdasarkan surat perintah dan selanjutnya diperbantukan sementara dan menjalankan tugas secara penuh waktu serta tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu. Selanjutnya pada Pasal 15 dikatakan jaksa yang ditempatkan di Gakkumdu merupakan penuntut umum yang memiliki kualifikasi, kompetensi, dan pengalaman paling sedikit 3 (tiga) tahun. Jaksa sebagaimana dimaksud diperbantukan sementara dan menjalankan tugas secara penuh waktu serta tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu.

Adanya persyaratan khusus dalam Perbawaslu pada dasarnya merupakan implementasi dari Pasal 478 UU No.7 Tahun 2017:

“Untuk dapat ditetapkan sebagai penyidik dan penyidik tindak pidana Pemilu harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a).telah mengikuti pelatihan khusus mengenai penyelidikan dan penyidikan tindak pidana Pemilu; (b).cakap dan memiliki integritas moral yang

tinggi selama menjalankan tugasnya; dan (c). tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin.”

Lebih lanjut pada Pasal 486 angka (5) UU No.7 Tahun 2017 dinyatakan penyidik dan penuntut diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu.

Adanya pengaturan khusus terkait persyaratan bagi penyidik dan jaksa Gakkumdu pada dasarnya merupakan solusi dari permasalahan pada pemilu sebelumnya dimana penyidik dan jaksa Gakkumdu masih merangkap jabatan di instansinya. Meskipun pengaturan ini dinilai baik oleh banyak pihak namun praktiknya tidak bisa efektif karena alasan keterbatasan personil di instansi kepolisian dan kejaksaan sehingga tidak memungkinkan keduanya bekerja penuh waktu di Gakkumdu. Dalam perkembangannya pada tanggal 28 November 2018, Perbawaslu No.9 Tahun 2018 dinyatakan dicabut dan diganti dengan Perbawaslu No. 31 Tahun 2018.

Sama halnya dengan isi Perbawaslu No.9 Tahun 2018, pola penanganan pelanggaran pidana pemilu berdasarkan Perbawaslu No.31 Tahun 2018 adalah sebagai berikut:

- (1) Penyidik dan Jaksa mendampingi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN dalam menerima temuan atau laporan tindak pidana pemilu;
- (2) Pendampingan menggunakan format kelengkapan temuan atau laporan dugaan tindak pidana pemilu;
- (3) Pendampingan untuk melakukan identifikasi, verifikasi, dan konsultasi terhadap temuan atau laporan dugaan tindak pidana pemilu;
- (4) Dalam hal temuan atau laporan diterima, pengawas pemilu membuat dan mengisi format temuan atau laporan serta memberikan nomor dan memberikan surat tanda penerimaan laporan kepada pelapor;
- (5) Setelah temuan atau laporan diterima, pengawas pemilu didampingi oleh anggota Gakkumdu sesuai tingkatan melakukan klarifikasi terhadap pelapor dan saksi yang hadir ;
- (6) Koordinator Gakkumdu sesuai tingkatan menerbitkan

- Surat Perintah Penyelidikan setelah temuan atau laporan diterima pengawas pemilu;
- (7) Penyelidik melakukan penyelidikan berdasarkan Surat Perintah Penyelidikan. Setelah melaksanakan penyelidikan, penyelidik membuat Laporan Hasil Penyelidikan;
  - (8) Pengawas pemilu bersama dengan penyidik dan jaksa paling lama 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam melakukan pembahasan pertama terhitung sejak tanggal temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh pengawas pemilu. Pembahasan pertama dipimpin oleh koordinator Gakkumdu di setiap tingkatan. Hasil pembahasan dimaksudkan untuk menyimpulkan apakah temuan atau laporan memenuhi syarat formil dan syarat materil, dan menentukan pasal yang akan disangkakan terhadap peristiwa temuan atau laporan dugaan tindak pidana pemilu yang telah diterima dan diregistrasi oleh pengawas pemilu;
  - (9) Pengawas pemilu melakukan kajian terhadap temuan atau laporan pelanggaran Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung setelah temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh pengawas pemilu dan pengawas pemilu memerlukan keterangan tambahan, penyusunan keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi;
  - (10) Pengawas pemilu bersama dengan penyidik dan jaksa melakukan Pembahasan kedua paling lama 14 (empat belas) hari sejak temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh pengawas pemilu. Pembahasan dipimpin oleh Koordinator Gakkumdu sesuai tingkatan untuk membahas kajian pengawas pemilu dan laporan hasil penyelidikan. Hasil Pembahasan untuk menyimpulkan temuan atau laporan merupakan tindak pidana pemilu atau bukan tindak pidana pemilu.
  - (11) Apabila temuan atau laporan dugaan tindak pidana

- pemilu berdasarkan kesimpulan pembahasan dinyatakan terdapat dugaan tindak pidana Pemilu, pengawas pemilu meneruskan penanganan dugaan tindak pidana pemilu kepada penyidik;
- (12) Apabila temuan atau laporan dugaan tindak pidana pemilu berdasarkan pembahasan dinyatakan tidak terdapat unsur tindak pidana pemilu, pengawas pemilu menghentikan penanganan temuan atau laporan;
  - (13) Pengawas pemilu melaksanakan rapat pleno untuk memutuskan temuan atau laporan ditingkatkan ke tahap penyidikan atau dihentikan. Dalam hal rapat pleno memutuskan temuan atau laporan penanganan pelanggaran pemilu dihentikan, pengawas pemilu mengumumkan status temuan atau laporan disertai dengan alasan penghentian dan memberitahukan kepada pelapor. Sebaliknya jika rapat pleno memutuskan dugaan pelanggaran pemilu ditingkatkan pada tahap penyidikan, pengawas pemilu meneruskan temuan atau laporan kepada penyidik dan menerbitkan surat perintah tugas untuk melaksanakan penyidikan;
  - (14) Penerusan temuan atau laporan disertai dengan berkas pelanggaran. Penerusan temuan atau laporan dilakukan oleh pengawas pemilu ke Sentra Pelayanan Kepolisian didampingi penyidik dan jaksa, Sentra Pelayanan Kepolisian membuat administrasi penerimaan penerusan temuan atau laporan;
  - (15) Penyidik melakukan penyidikan setelah diterbitkan Surat Perintah Penyidikan (SPP) oleh koordinator Gakkumdu dari unsur Polri. Penerbitan SPP bersamaan dengan diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Penyidik menyerahkan SPDP kepada jaksa. Penyidik melakukan penyidikan paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak laporan dugaan tindak pidana pemilu yang diteruskan dari pengawas pemilu;
  - (16) penyidik menyampaikan hasil penyidikan dalam

- pembahasan ketiga yang dipimpin oleh Koordinator Gakkumdu dari unsur Polri. Pembahasan ketiga dilakukan selama proses Penyidikan. Pembahasan ketiga dihadiri oleh Pengawas pemilu, penyidik, dan jaksa untuk membahas hasil penyidikan. Pembahasan ketiga menghasilkan kesimpulan dapat atau tidaknya perkara dilimpahkan kepada jaksa;
- (17) Penyidik Polri menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka;
  - (18) Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Polri disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Penyidik Polri dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas perkara harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. pengembalian berkas perkara hasil penyidikan dari penuntut umum kepada penyidik hanya dilakukan 1 (satu) kali;
  - (19) Setelah berkas perkara diterima penuntut umum dan dinyatakan lengkap penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. penyerahan dapat dilakukan tanpa kehadiran tersangka;
  - (20) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari terhitung sejak berkas perkara diterima dari penyidik dan surat pengantar pelimpahan yang ditandatangani oleh pembina Gakkumdu dari unsur kejaksaan sesuai dengan tingkatan;
  - (21) Setelah putusan pengadilan negeri, penuntut umum melakukan rapat pembahasan keempat bersama penyidik dan Bawaslu untuk membahas kemungkinan banding atau tidak atas putusan pengadilan negeri;

(22) Segala biaya operasional Gakkumdu dibebankan pada anggaran Bawaslu.

Pola penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu yang ada di Perbawaslu No.31 Tahun 2018 dinilai banyak pihak lebih baik dibandingkan dengan pola penanganan pemilu-pemilu sebelumnya. Hal ini terlihat dari adanya pengaturan beberapa hal seperti persyaratan khusus bagi penyidik dan jaksa yang ditugaskan di Gakkumdu, upaya pendampingan oleh polisi dan jaksa Gakkumdu yang dilakukan sejak awal proses penerimaan kasus dan adanya mekanisme rapat pembahasan Gakkumdu ke-1 hingga ke-4.

Mengenai mekanisme pendampingan oleh penyidik dan jaksa yang seharusnya dilakukan sejak awal proses penanganan, dalam praktik penerapannya antar kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tidaklah sama. Ada kabupaten/kota yang tidak pernah sama sekali didampingi oleh penyidik dan jaksa setiap kali penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu. Namun ada pula kabupaten/kota yang setiap kali menerima laporan dugaan pelanggaran atau temuan sejak awal senantiasa didampingi oleh penyidik dan jaksa. Pendampingan bahkan tidak hanya untuk kasus-kasus pidana pemilu melainkan juga kasus-kasus lainnya. Mengenai model pendampingan pun bervariasi ketika Bawaslu melakukan proses klarifikasi, ada pendampingan penyidik dan jaksa yang sifatnya pasif, artinya keduanya hanya mendampingi Bawaslu tanpa peran sama sekali. Namun ada juga pendampingan yang sifatnya aktif. Aktif disini diartikan penyidik dan jaksa ikut memberikan pertanyaan-pertanyaan, tanggapan, dan masukan terkait dengan kasus yang sedang ditangani oleh Bawaslu. Pendampingan secara aktif bernilai positif karena dapat membantu Bawaslu untuk lebih fokus dan komprehensif dalam melakukan klarifikasi. Hal ini mengingat sumber daya manusia Bawaslu tidak hanya berlatar belakang ilmu hukum sehingga tidak semuanya paham ranah hukum.

Rapat pembahasan Gakkumdu tidak kalah penting dibandingkan pendampingan. Khususnya rapat pembahasan Gakkumdu ke-2 yang merupakan rapat pembahasan paling krusial dan penting karena penentu sebuah kasus bisa diproses lebih lanjut atau sebaliknya dihentikan. Pada rapat tersebut

ketiga lembaga yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu untuk pertama kalinya membahas kasus secara mendalam dan komprehensif setelah melewati proses klarifikasi di Bawaslu. Pada tahap ini biasanya masing-masing lembaga akan beradu argumentasi dan terakhir memutuskan atau menentukan apakah temuan atau laporan dugaan pelanggaran tersebut merupakan tindak pidana pemilu atau bukan tindak pidana pemilu.

Efektifitas dari rapat pembahasan Gakkumdu ke-2 di Provinsi Jawa Tengah selama Pemilu 2019 dapat dilihat dari data yang ada. Bahwa Bawaslu Provinsi Jawa Tengah beserta jajarannya telah menerima dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu sebanyak 175 kasus. Dari keseluruhan jumlah tersebut, dalam penanganannya sebanyak 138 kasus berhenti di rapat pembahasan ke-2. Berhentinya kasus di pembahasan ke-2 tersebut merupakan jumlah terbanyak, hampir 79%. Sementara itu hanya 11 kasus yang bisa diproses di persidangan hingga mendapatkan putusan *inkracht* (berkekuatan hukum tetap).

**Tabel 7.6**  
**Rekapitulasi Penanganan Tindak Pidana Pemilu 2019**  
**yang Berhenti di Rapat Pembahasan Gakkumdu ke-2**

No.	Provinsi/Kabupaten/ Kota	Jumlah Kasus
1	Provinsi Jawa Tengah	1
2	Banjarnegara	3
3	Banyumas	21
4	Batang	7
5	Blora	2
6	Boyolali	1
7	Brebes	11
8	Cilacap	1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

9	Demak	4
10	Grobogan	3
11	Jepara	2
12	Karanganyar	2
13	Kebumen	4
14	Kendal	3
15	Klaten	2
16	Kudus	5
17	Magelang	6
18	Pati	2
19	Pemalang	2
20	Purbalingga	4
21	Purworejo	4
22	Rembang	1
23	Semarang	1
24	Sragen	3
25	Sukoharjo	1
26	Kabupaten Tegal	3
27	Temanggung	2
28	Wonogiri	9
29	Wonosobo	6
30	Kota Magelang	2
31	Kota Pekalongan	2
32	Salatiga	3
33	Kota Semarang	9
34	Surakarta	3
35	Pekalongan	1
36	Kota Tegal	2
	<b>Jumlah</b>	<b>138</b>

Sumber : Data sekunder Bawaslu Jateng, 2019.

Dari 138 kasus di atas, sebagian besar alasan penghentian karena adanya perbedaan persepsi diantara ketiga lembaga. Pada umumnya di satu pihak pihak kepolisian dan kejaksaan memiliki pendapat yang sama sementara di pihak lain Bawaslu memiliki pendapat berbeda dengan keduanya. Adanya pengaturan mengenai mekanisme pendampingan sejak awal proses penanganan pada Perbawaslu No.31 Tahun 2018 seharusnya bisa meminimalisir penghentian kasus-kasus dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu. Pengecualian jika kasus-kasus tersebut tidak memenuhi syarat formil dan atau syarat materiil. Namun jika dilihat data di atas sepertinya harapan itu masih jauh panggang dari api.

Perbedaan persepsi sepertinya masih menjadi kendala terbesar bagi lembaga Sentra Gakkumdu dalam melakukan penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu. Perbedaan persepsi itu termasuk pula mengenai ketidakhadiran terlapor (*in absentia*) yang dikenal di UU No.7 Tahun 2017. Pasal 480 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017 menyatakan penyidik kepolisian menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka. Keberadaan pasal itu selama ini masih menimbulkan perbedaan pemahaman antara Bawaslu dengan kepolisian dan kejaksaan. Bawaslu berpendapat *in absentia* bisa dilakukan sejak proses klarifikasi di Bawaslu. Sementara itu pihak kepolisian dan kejaksaan menilai *in absentia* terjadi sejak di proses penyidikan kepolisian. Pemahaman kepolisian dan kejaksaan si terlapor harus sudah dilakukan upaya klarifikasi oleh Bawaslu. Perbedaan persepsi ini sering menjadikan kasus-kasus *in absentia* berhenti di tengah jalan.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah terlihat bahwa keberadaan Lembaga Sentra Gakkumdu selama ini dibutuhkan dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu. Bawaslu tidak bisa melakukan upaya penanganan secara mandiri karena keterbatasan kewenangan. Maka dari itu bisa dikatakan keberadaan lembaga tersebut memegang peran yang penting. Namun demikian dalam praktik, masih banyak kasus-kasus dugaan tindak pidana Pemilu yang tidak bisa diproses

atau dihentikan. Hal ini menunjukkan adanya ambivalensi keberadaan lembaga Gakkumdu.

#### **7.4 Kesimpulan**

Pembentukan lembaga Sentra Gakkumdu dalam sejarah kepemiluan di Indonesia sejak Pemilu 2009 melalui dasar hukum Nota Kesepahaman Bersama antara Bawaslu, Kepolisian RI, dan Jaksa Agung No.055/A/JA/VI/2008; No. Pol. B/06/VI/2008; No.01/Bawaslu/KB/VI/2008. Pada Pemilu 2014, Nota Kesepahaman diganti dengan Nota Kesepakatan Bersama Bawaslu RI, Kepolisian Negara RI dan Kejaksaan RI No.01/NKB/BAWASLU/II/2013; B/2/II/2013; KEP-005/A/JA/01/2013. Selanjutnya pada Pemilukada 2015 terdapat Nota Kesepahaman antara Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: 15/NKB/BAWASLU/IX/2015, Nomor: B/38/X/2015, dan Nomor: KEP-153/A/JA/10/2015 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang selanjutnya dicabut dan diganti dengan Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI No.14 Tahun 2016, No.01 Tahun 2016, No.013/JA/11/2016 tentang Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Pada pemilu 2019, Lembaga Sentra Gakkumdu didasarkan pada Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) No.9 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu. Selanjutnya pada tanggal 26 November 2018 diganti dengan Perbawaslu No. 31 Tahun 2018.

Lembaga Sentra Gakkumdu memegang peran penting dalam penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu. Namun faktanya berdasarkan data yang ada di Bawaslu Provinsi Jawa Tengah terlihat dari pemilu ke pemilu masih banyak kasus-kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu yang tidak bisa diproses hingga ke Pengadilan. Hal ini menunjukkan adanya ambivalensi peran lembaga Sentra Gakkumdu di Provinsi Jawa Tengah.

Keberadaan lembaga Sentra Gakkumdu dari Pemilu 2004 hingga pemilu 2019 menunjukkan adanya perkembangan pengaturan yang baik. Namun belum bisa dikatakan sebagai

lembaga yang ideal dalam penanganan pelanggaran dugaan tindak pidana pemilu. Oleh karena itu pembentukan lembaga peradilan pemilu bisa menjadi alternatif solusi permasalahan ini. Jadi dengan demikian semua tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana pemilu akan berada di bawah satu komando sehingga penanganan tindak pidana pemilu menjadi lebih efektif dan efisien.





# Bab 8

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## BAB 8

### HAMBATAN PARTISIPASI DAN MENDESAKNYA REGULASI KOUTA 30 PER- SEN PEREMPUAN BAGI PENGAWAS PEMILU AD HOC

*Nur Elya Anggraini*

#### 8.1 Pengantar

Devi (34) dari Kabupaten Jember, pada Pilkada tahun 2015 lalu pernah memiliki keinginan untuk mendaftar sebagai pengawas pemilu di tingkat kecamatan. Namun ia mengurungkannya. Karena waktu itu, suaminya juga ikut mendaftar. Ia lebih memilih mengalah dan pasrah untuk tidak mendaftar.<sup>1</sup> Devi bercerita bahwa ia pernah mengalami ketakutan untuk bersaing dengan laki laki. Apalagi yang mendaftar adalah suaminya sendiri. Namun ketika terdapat kesempatan untuk mendaftar lagi sebagai Pengawas Pemilu 2019 di tingkat kabupaten, ia mencobanya lagi. Ternyata Devi lolos dan kini menjadi bagian dari Anggota Bawaslu Kabupaten Jember.

Kisah lain terjadi di Situbondo. Satu rumpun dengan Jember sebagai bagian dari daerah Tapalkuda di Jawa Timur. Adalah Devita yang berkali kali terlibat mendampingi pengawas pemilu perempuan di tingkat desa dan kecamatan yang pernah di ancam dan ditekan oleh peserta pemilu. Sehingga menyebabkan trauma berkepanjangan dari para perempuan untuk berpartisipasi dalam pemilu dan berpikir dua kali untuk

---

<sup>1</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 20 September 2019 di Jalan Tanggulangin 03 Surabaya.

kembali mendaftar sebagai pengawas pemilu lagi.<sup>2)</sup>

Devi dan Devita adalah sekelumit kisah nyata yang dialami oleh pengawas pemilu dalam menghadapi sejumlah tantangan yang mereka hadapi saat hendak mendaftar dan juga ketika sudah terlibat dalam dunia pengawasan. Dua kisah tersebut adalah miniatur dari tantangan dan sumbatan yang dihadapi oleh perempuan dalam pemilu. Bila sumbatan itu tidak bisa ditembus dengan regulasi, maka apabila kita mengharapkan partisipasi perempuan yang tinggi hanya akan menjadi mimpi belaka.

Diakui atau tidak, dalam ruang demokrasi dan perhelatan pemilu dari waktu ke waktu, partisipasi perempuan dalam mengawasi pemilu cukup penting. Sejumlah argumen-tasi dapat dihadirkan. *Pertama*, populasi perempuan sebagai pemilih dalam Pemilu 2019 ini lebih separuh pada pemilih pada umumnya. Di Indonesia, jumlah perempuan mencapai angka 96.557.044 pemilih. Lebih besar daripada jumlah pemilih laki laki yang hanya 96.271.467 pemilih.

*Kedua*, pemilu akan menghasilkan anggota legislatif dan eksekutif yang menentukan terhadap hajat orang banyak. Termasuk juga produk legislasi tentang perempuan. Hasil pemilu tahun 2019 lalu tingkat keterpilihan perempuan dalam pemilihan anggota DPR RI mencapai 20,7 persen (Puskapol UI 2019). Angka ini mengalami peningkatan dari waktu ke waktu (Margono 2010). Walaupun hal ini menjadi trend yang mengembirakan bagi para peserta pemilu, ternyata sayangnya fenomena ini tidak diikuti oleh trend perempuan sebagai pengawas pemilu *ad hoc*.

Faktanya, partisipasi perempuan sebagai pengawas pemilu yang diharapkan masih jauh panggang dari api. Dari data yang dimiliki oleh Bawaslu Jatim, jumlah perempuan yang menjadi pengawas kecamatan 212 orang (10,6%), pengawas desa/kelurahan 1.590 orang (18,7%) dan pengawas TPS sebanyak 45.936 orang (35,2%).

Data ini menunjukkan bahwa jumlah pengawas di TPS menunjukkan angka yang besar yakni minimal lebih dari 30

---

<sup>2</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 21 September 2019 di Jalan Tanggulangin 03 Surabaya.

persen dari total pengawas. Namun apabila dilihat lebih tinggi pada tingkat pengawas desa/kelurahan, angka partisipasi pengawas perempuan jumlahnya menurun drastis hanya menjadi 18,7 persen dan sedangkan di tingkat kecamatan hanya menjadi 10,6 persen. Artinya angka partisipasi pengawas perempuan semakin sedikit persentasenya pada saat di level yang lebih tinggi.

Sulitnya pemenuhan kuota 30 persen bagi pengawas pemilu *ad hoc* menjadi penanda akan adanya problem. Padahal keterlibatan perempuan sebagai pengawas pemilu *ad hoc* cukup penting untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas. Titik pentingnya keterlibatan perempuan dalam pengawasan pemilu terletak pada dua hal; yakni untuk meningkatkan partisipasi pemilih perempuan untuk terlibat dalam pengawasan partisipatif dan juga meningkatkan kualitas pendidikan politik terhadap kaum perempuan.

Oleh karena itu, apabila kita perhatikan semakin sedikit keterlibatan perempuan, maka menjadi lampu kuning dari masa depan negara ini. Dalam literatur keislaman disebutkan bahwa perempuan adalah tiang negara. Bangunan suatu negara akan kokoh manakala tiangnya juga kuat.

Rendahnya partisipasi perempuan sebagai pengawas pemilu *ad hoc* memiliki korelasi dengan sumbatan dengan regulasi, ketersediaan sistem yang ramah perempuan, proses rekrutmen, tahapan pemilu, dan juga peminggiran perempuan yang dilakukan oleh oknum tertentu di beberapa daerah manakala mereka hendak mendaftar sebagai pengawas pemilu *ad hoc* yang menyebabkan pengawas pemilu perempuan masih sedikit jumlahnya.

Pada sisi lain, kentalnya patriarkhi di ruang pedesaan menjadi sumbatan yang cukup kuat yang menghambat laju perempuan di ranah publik. Apalagi sumbatan patriarki ditopang oleh agama yang menjadikannya semakin kuat membelenggu perempuan.

Pada kerangka inilah menjadi penting untuk melakukan kajian perihal kompleksitas masalah rendahnya partisipasi perempuan sebagai pengawas pemilu *ad hoc* di Jawa Timur. Provinsi ini menjadi penting diteliti dikarenakan beberapa hal.

*Pertama*, dikarenakan sebagai provinsi dengan jumlah Kabupaten/Kota yang terbanyak se Indonesia. Setidaknya terdapat 38 Kabupaten/Kota dengan 666 kecamatan, dan 8.501 desa. Dengan besarnya jumlah ini, maka sebaran partisipasi perempuan juga besar. Sehingga fakta fakta yang ada di lapangan perihal pengawas perempuan dapat menjadi miniatur penting dari pengawas perempuan seluruh Indonesia.

*Kedua*, Provinsi Jawa Timur menjadi penting untuk diteliti karena mengalami dinamika patriarkal. Sebagaimana temuan dari Khofifah (2002) bahwa ternyata sumbatan kultural ini salahsatu penyebab perempuan tampil di publik menjadi berkurang. Namun ternyata kini teori ini diuji dikarenakan ternyata Khofifah terpilih sebagai Gubernur Jawa Timur. Ditambah dengan torehan prestasi dari Walikota Surabaya, Tri Rismahari ini dan munculnya pemimpin daerah perempuan lainnya yang tersebar di Jawa Timur. Oleh karena itu, ada hal kontras mengenai partisipasi politik perempuan yang dapat kita perhatikan dalam konteks Jawa Timur ini.

*Ketiga*, kompleksitas budaya yang berwarna dan beragam. Di mana dengan sebaran 38 Kabupaten/Kota, setidaknya terdapat 5 kebudayaan yang berkembang dan memiliki karakter masing masing. Di antaranya Mataraman, Madura, Arek, Osing dan Tengger. Dalam ragam budaya dan akar tradisi yang berwarna akan menjadi sisi menarik lain untuk melihat kendala yang dihadapi oleh perempuan.

## **8.2 Varian Tantangan Perempuan dalam Dunia Pengawasan**

Problem yang dihadapi oleh perempuan untuk terlibat sebagai pengawas pemilu dimulai dari rekrutmen, fasilitasi sekretariat di tingkat kecamatan, tahapan pemilu dan saat melakukan penindakan pelanggaran pemilu. Untuk itu, bagian ini akan menceritakan beberapa hal tersebut.

### **8.2.1 Rekrutmen**

Dalam rekrutmen pengawas pemilu *ad hoc*, ada beberapa masalah yang muncul yakni: *Pertama*, hambatan dari oknum petugas di tingkat desa dan kecamatan untuk perempuan. Hal ini dapat dilihat dari dua modus. Mulai dari menampilkan pengumuman rekrutmen di belakang kantor kecamatan, maupun

dengan sengaja menutup dan mengalihkan petugas TPS yang akan mendaftar dengan alasan sudah tidak ada kouta.

Dari keterangan Titin dari Pasuruan<sup>3</sup>ia mengatakan bahwa terdapat aparaturnegara membatasi dan menghalangi perempuan yang berkehendak melakukan proses pendaftaran. Titin bercerita:

“Modusnya itu ada pengumuman rekrutmen pengawas pemilu *ad hoc* yang tidak disampaikan secara terbuka. Namun disampaikan di belakang. Sehingga banyak yang tidak tahu. Itu banyak yang didahulukan laki laki. Saya kira tidak hanya terjadi di Pasuruan saja. Hal ini karena tidak ada regulasi keterwakilan perempuan.”

*Kedua*, rekrutmen yang mempertimbangkan fisik. Hal ini terjadi di Kabupaten Situbondo. Devita bercerita bahwa ada kasus di satu kecamatan di Kabupaten Situbondo yang mengatakan ada yang tidak diterima sebagai pengawas tingkat desa dan pengawas TPS karena latar belakang sebagai janda.

*Ketiga*, rekrutmen dengan pertimbangan jaringan. Menjadi rahasia umum terjadi bahwa dalam rekrutmen pengawas pemilu tidak hanya pertimbangan kualitas dan kemampuan semata. Tetapi juga kenalan dan relasi yang terjalin dengan komisioner di tingkat Kabupaten. Kualitas dan jaringan merupakan dua hal yang sulit dipisahkan dalam rekrutmen. Dengan pertimbangan jaringan, perempuan akan sulit diterima sebagai pengawas pemilu *ad hoc*. Hal ini dikarenakan bahwa banyak perempuan di pedesaan atau daerah daerah yang terpencil tidak memiliki jaringan yang kuat. Alih alih mempunyai jaringan yang notabene didapatkan dalam berorganisasi ekstra, banyak yang juga belum melanjutkan ke perguruan tinggi diakrenakan terputus di tingkat SMA atau yang tragis adalah nikah muda. Sehingga untuk berpartisipasi sebagai pengawas pemilu akan sulit bagi perempuan.

### 8.2.2. Fasilitas Sekretariat Kecamatan

Di beberapa tempat di Jawa Timur, fasilitasi sekretariat belum sepenuhnya ramah dan peduli terhadap perempuan. Mulai dari

---

<sup>3</sup> Kini merupakan komisioner Bawaslu Kabupaten Pasuruan. Wawancara dilakukan pada tanggal 23 September 2019

fasilitas bagi pengawas yang hamil, menyusui, dan juga fasilitas ramah bagi anak.

Beberapa perempuan yang bertugas aktif sebagai pengawas pemilu sedang dalam kondisi hamil. Semisal yang pernah dialami oleh Devi, dari Jember. Ketika masih menjadi pengawas pemilu kondisinya sedang hamil.

Demikian pula fasilitasi ruang bagi anak. Di mana fasilitasi ini menjadi penting untuk memastikan bahwa para pengawas pemilu bisa aman bekerja sekaligus tetap bisa melakukan tugas dan fungsinya sebagai seorang ibu.

Ruang fasilitas yang belum peduli dan ramah perempuan menjadi salah satu penyebab yang menjadikan tingkat pemenuhan kouta 30 persen menjadi terhambat. Hal ini karena bagi perempuan yang sedang hamil dan harus mengurus anaknya yang masih kecil, menjadi pertimbangan penting untuk mendaftar dan terlibat sebagai pengawas pemilu.

### 8.2.3 Sistem Kerja

Ketika tahapan pemilu dimulai, ada beberapa kendala yang menyebabkan perempuan untuk terlibat dalam dunia pengawasan pemilu mengurugnkan niatnya. *Pertama*, kinerja siang hari dan malam. Bagi perempuan, kinerja siang hari dan malam memiliki konsekuensi yang cukup besar dalam kebersamaan dengan keluarga.

Terdapat beberapa kasus yang mencuat perihal kinerja sepenuh waktu yang menyebabkan retaknya keluarga. Salah satunya yang terjadi di Kabupaten Tuban. Sebagaimana yang diungkap oleh Marpuah,<sup>(4)</sup> bahwa ia pernah melihat ada kejadian saat dalam keluarga yang bertengkar antara suami dan istrinya saat menjadi pengawas pemilu. Di mana dalam keluarga tersebut mempunyai bayi. Ibunya adalah pengawas desa. Pengawas desa yang bekerja siang hari dan malam. Saat si suami tidak mampu menjaga bayinya yang masih kecil, akhirnya ia mendatangi kantor kelurahan dan memarahi istrinya di depan publik. Marpuah menuturkan:

“Saya melihat Si suami itu bilang dengan membentak, apakah ikut saya atau ikut pengawas pemilu. Si Perempuan lalu

<sup>4</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 12 September 2019

pulang dan meninggalkan aktivitasnya. Berhenti menjadi penyelenggara pemilu.”

#### 8.2.4 Ancaman Kekerasan

Pengawas Pemilu *ad hoc* juga dihadapkan dengan tantangan menegakkan undang undang undang. Masalahnya di Jawa Timur terdapat beberapa daerah yang cukup rawan. Seringkali terjadi kekerasan fisik terhadap pengawas pemilu.

Sebagaimana yang di ungkapkan oleh Devita yang mendampingi pengawas perempuan yang pernah mengalami ancaman. Berikut keterangannya:

“Kejadiannya di Kecamatan Besuki. Yang mengancam peserta pemilu. Mereka menyampaikan kepada saya. Se-jauhmana advokasi kita. Jiwa mereka juga tidak aman. Apalagi mereka saat harus masuk ke desa di wilayah pelosok. Ini perlu advokasi juga yang perlu diberikan. Ketakutan yang ditularkan menyebabkan pengawas juga ditularkan ketakutan. Dari Panwascam ke Panwsdesa.”<sup>(5)</sup> Tantangan serupa juga terjadi di Madura. Bahwa banyak perempuan yang mengurungkan niatnya sebagai pengawas pemilu dikarenakan ancaman dan teror dari peserta pemilu. Adapun teror yang dimaksud berupa lewat saluran elektronik, kekerasan verbal, bahkan juga kekerasan fisik.

Pada pemilu tahun 2019 lalu, kekerasan fisik pernah dialami langsung oleh ketua dan anggota Panwascam Kecamatan Waru, Kabupaten Pamekasan, Madura. Hal tersebut diawali dari peristiwa penurunan baliho salah satu peserta pemilu yang ternyata ditentang oleh yang bersangkutan hingga ketua dan anggota Panwascam dipukuli.

Pada akhir tahun 2018 juga terjadi pembunuhan dilatari oleh masalah politik dan perdebatan di media sosial. Belum lagi kejadian di Kecamatan Banyuwates, Sampang manakala antar

---

<sup>5</sup>Wawancara dengan Devita dilakukan di Kota Surabaya pada Tanggal 23 September 2019

pendukung calon sama sama mengeluarkan clurit untuk saling mengamankan dukungannya. Puncaknya adalah saat pembakaran salah satu Kapolsek di Sampang pada bulan Mei 2019.

Banyaknya kekerasan fisik yang sering terjadi karena politik membuat perempuan berpikir dua kali untuk menjadi pengawas pemilu *ad hoc*. Hanya yang mempunyai modalitas sosial yang kuat yang memiliki keberanian untuk terlibat dalam dunia pengawasan.

Modalitas tersebut merupakan rumpun dari keluarga kiai atau disisi lain juga dari blater. Sebagaimana yang ditunjukkan oleh Mien Ahmad Rifa'ie (2007), A Latif Wiyata (2002) bahwa terdapat dua kekuatan politik penting di Madura. yakni Kiai dan Blater (Baca Madura; *bhejing*). Kiai berperan dalam keagamaan. Sementara Blater sebagai aktor dari kekerasan yang berwujud dengan carok.

Hanya dengan modalitas sebagai keluarga kiai, perempuan dapat memiliki kekuatan beking yang cukup kuat. Insyiatun merupakan komisioner perempuan di Sampang yang masuk dalam jajaran keluarga dari salah satu kiai. Sehingga bisa tampil sebagai penyelenggara. Insyiatun bercerita bahwa perempuan yang takut menjadi pengawas pemilu karena rentan dan terhadap ancaman. Sebagaimana penuturannya:

"Khususnya di Sampang budaya Patron dan Budaya *Bajhing*. Dimana pihak yang mengancam adalah blater. Sehingga banyak perempuan yang tidak tertarik untuk menjadi penyelenggara pemilu."<sup>(6)</sup>

Dalam deskripsi Insyiatun, selain karena masalah ancaman yang kuat dari blater yang dipekerjakan oleh peserta pemilu, juga diperparah oleh masih banyak pihak yang tidak percaya terhadap kinerja perempuan sebagai pengawas pemilu.

### 8.2.5 Terbatasnya Akses Informasi dan Problem Geografis

Masalah lain perempuan adalah akses informasi dan masalah geografis. Yang patut diperhatikan bahwa di Jawa

---

<sup>6</sup>Wawancara ini dilakukan di Sampang pada Tanggal 25 September 2019

Timur tidak hanya terdiri dari daratan semata. Namun juga banyak penduduk yang tinggal di kepulauan. Bahwa geografis yang terpencil juga memiliki dampak terhadap partisipasi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Sulami, Pacitan yang mengatakan persoalan geografis dengan medanyang sulit.<sup>(7)</sup>

### **8.3 Hambatan Kultural dan Sanksi Sosial**

Penelitian yang dilakukan oleh Abd Warits (2012) di Jawa Timur menunjukkan bahwa kadar patriarkhi masih menguat. Contoh yang paling nyata ketika aktivitas sosial dan kegamaan, maka posisi perempuan hanya sebagai pelayan. Sementara laki laki laki yang jadi aktor utama.

Di Komunitas pedesaan Jawa Timur ketika terdapat orang yang meninggal, maka dilakukan ritualitas yang dikenal juga bagian dari rukun kematian (Paisun 2010). Di mana ada ritualitas hingga 7 hari pasca meninggal. Dari praktek ini bisa dilihat bahwa sosok perempuan berada di dapur melayani, sementara laki laki menjadi aktor dari pelaksana ritualitas tersebut.

Karena keberadaan perempuan hanya di dapur, muncullah istilah yang lahir dari akar budaya masyarakat. Yakni perempuan hanya cocok dan bisa melakukan tiga hal: macak (dandan), masak dan manak (ranjang). Semua itu bermuara pada wilayah domestik saja.

Menggiring perempuan ke ranah domestik ini juga ditopang oleh teks agama (Warits 2012). Ketika perempuan keluar dari jejaring domestik, maka akan terancam terkena sanksi sosial.

Di Jawa Timur, tingkat kental dan mencairnya patriarkhi ditentukan juga oleh perbedaan antara desa dan kota. Di pedesaan, patriarkhi mengental. Namun di kota kota besar, patriarkhi mencair.

Peminggiran peran perempuan dalam dunia pengawas pemilu banyak terjadi dalam ruang patriarkhi yang kental. Pola semacam ini merupakan bagian dari ketidakadilan gen-

---

<sup>7</sup>Wawancara ini dilakukan di Surabaya pada Tanggal 27 September 2019

der (Fakih 2004). Implikasinya, pada jejaring kultural patriarkat yang kental, perempuan yang sudah berkeluarga akan menggantungkan kepada izin suami untuk terlibat dalam dunia pengawasan. Faktanya terdapat beberapa kasus saat pertengkarannya antara suami dan istri karena bekerja sebagai pengawas pemilu.

Ketika perempuan berkeluarga dalam lingkungan patriarkhi yang kuat menentang terhadap suaminya dengan memaksakan diri sebagai pengawas pemilu *ad hoc*, maka akan mendapatkan sanksi sosial dari masyarakat.

Disisi lain juga muncul anggapan bahwa Bawaslu merupakan lembaga khusus untuk laki-laki. Secara sosial, Bawaslu dianggap sebagai lembaga yang maskulin. Banyak yang lebih memilih bekerja di KPU. Hal ini karena Bawaslu merupakan lembaga yang dianggap sebagai pengadil dalam perkara pemilu dan hanya cocok untuk laki laki semata. Hal ini diungkapkan oleh Afidah:

"Bawaslu memiliki imej maskulin. Saya menemukan di Kab Mojokerto. Itu banyak perempuan yang lebih tertarik dengan KPU. Beberapa kali saya mencoba *ngobrol* dengan teman teman perempuan, banyak yang tertarik di PPK, dan lain lain. Ada ketakutan tersendiri saja ikut menajadi pengawas pemilu."<sup>(8)</sup>

#### **8.4 Urgensi Kebijakan Afirmatif (*Afirmatif Action*) untuk Pengawas Pemilu**

Penelitian yang dilakukan oleh Khofifah Indar Parawansa (2002) tampaknya masih relevan dalam konteks sosial yang terjadi hari ini. Khofifah Indar Parawansa menganalisa tentang hambatan partisipasi politik perempuan di Indonesia menunjukkan bahwa hambatan paling utama adalah masalah dalam kultur dan struktur. Problem perempuan banyak memiliki masalah seputar masalah keluarga, ekonomi, dan juga perihal kemampuan perempuan yang memiliki kecocokan dengna dunia domestik.

---

8 Wawancara dengan Afidah dilakukan di Mojokerto pada Tanggal 30 September 2019

Untuk menembus hambatan tersebut, maka dijawab oleh pemangku kebijakan dengan penerbitan regulasi. Dimulai dari UU Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Pasal 65 Ayat (1) UU Nomor 12 tahun 2003 berbunyi:

*"Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%"*

Undang Undang ini masih terus disempurnakan dengan Undang Undang No 2 tahun 2008 tentang partai politik dan UU nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Yang menari adalah bunyi dari Pasal 8 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa:

*"Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat"*.

Regulasi yang mendukung partisipasi politik perempuan ini nampaknya memiliki implikasi penting dari keterlibatan perempuan dalam politik. Dari setiap pemilu terjadi peningkatan tingkat keterwakilan perempuan di Parlemen. Setidaknya trend peningkatan itu dapat dilihat sejak pemilu 1999. Saat itu keterwakilan perempuan hanya 9 %, lalu pada pemilu 2004 meningkat menjadi 11,8%, pada pemilu 2009 menjadi 18 %. Sementara pada pemilu 2019 mencapai 20,7 %.

Trend peningkatan keterwakilan perempuan dalam legislatif ini tampaknya juga dapat juga dilakukan di penyelenggara pemilu. Walaupun telah dimulai dari Undang Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, namun belum ada klausul yang secara tegas kewajiban atas keterwakilan perempuan sebagai pengawas pemilu *ad hoc*. Dalam Pasal 6 ayat (5) UU ini berbunyi: *"Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%"*. Termasuk juga dalam UU Nomor 7 tahun 2017 yang tidak secara tegas mengatur Pemenuhan keterwakilan Perempuan minimal 30 %. Hal ini dilihat pada BAB II yang berisi poin Pengawas Pemilu Pasal 92 poin 11 dijelaskan:

*"Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Propinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota memperhatikan Keterwakilan Perempuan Paling sedikit 30 %.*

Kata memperhatikan menunjukkan tidak adanya ketegasan keterwakilan perempuan. Bahkan lebih jauh jika kita cermati di dalam UU tersebut "memperhatikan keterwakilan perempuan Minimal 30 %" hanya berhenti pada tingkat Kabupaten. Tidak sampai mengatur bagaimana komposisi Pengawas Pemilu *ad hoc* di tingkat kecamatan maupun desa.

Sebenarnya, regulasi yang menyebutkan perihal klausul pemenuhan 30 persen pengawas pemilu *ad hoc* perempuan menjadi penting untuk segera diwujudkan. Hal ini mengingat bahwa tantangan perempuan untuk menjadi pengawas pemilu *ad hoc* cukup berat. Dengan perlindungan dari undang undang 30 persen untuk pengawas pemilu perempuan diharapkan dapat meningkatkan partisipasi.

Keterwakilan perempuan dalam pelaksanaan pesta demokrasi adalah hal mutlak yang semestinya menjadi perhatian para pembuat UU. Pasal pengaturan keterwakilan perempuan tidak sekedar menjadi lipstick pemanis UU, maka harus ada penekanan terkait jumlah prosentase Kuota 30 % untuk perempuan. Tidak hanya diikuti dalam proses penjaringan. Namun harus ada jaminan bahwa kuota 30 % adalah jumlah minimal.

Berkenaan dengan regulasi, dalam UU Nomor 7 tahun 2007 dicermati dan penting untuk di evaluasi adalah usia 25 tahun sebagai syarat minimal sebagai pengawas pemilu. Dalam klausul ini yang cenderung dirugikan adalah perempuan. Karena di Jawa Timur, usia 25 tahun perempuan banyak yang sudah menikah dan berkeluarga. Ketika sudah berkeluarga, perempuan akan dihadapkan dengan tantangan keluarga yang lebih kompleks. Pada situasi saat patriarki menguat, maka partisipasi perempuan akan melemah untuk terlibat dalam dunia pengawasan.

## **8.5 Kesimpulan dan Rekomendasi**

Belum terpenuhinya kouta 30 persen perempuan untuk pengawas pemilu *ad hoc* menjadi kendala yang harus disikapi dengan

serius. Keseriusan ini harus ditopang dengan gerakan advokasi dalam level agensi dan struktur- meminjam bangunan teoritik dari Giddens.

Pada level agensi, pembenahan kualitas dalam diri perempuan menjadi agenda utama yang layak untuk diperhatikan. Segi kualitas dimaksud bukan hanya berkenaan dengan kemampuan intelektual, manajerial dan seperangkat skill lain dalam dunia pengawasan. Lebih dari itu yang layak dikembangkan juga adalah perihal mental dan integritas dari perempuan untuk terlibat dalam dunia pengawasan.

Pada wilayah struktur, jaminan kuota 30 persen menjadi suatu yang urgen untuk juga diterapkan. Payung hukum yang jelas disertai dengan ketatnya implikasi dari satu aturan akan menjadi jembatan penting untuk membuat perempuan bisa tampil sebagai penyelenggara pemilu. Klausul perihal kuota perempuan akan memiliki dampak yang positif terhadap perkembangan perempuan.

Klausul pembatasan kuota minimal bagi pengawas pemilu ad hoc tampaknya akan berdampak positif terhadap perempuan. Terbukti klausul tentang 30 persen dalam politik praktis terbukti efektif. Pada pasal 2 ayat (5) tahun 2008, partai politik harus memiliki keterwakilan 30 persen dari perempuan. Sejak peraturan ini diterapkan, kini dapat dilihat partisipasi perempuan juga tambah meningkat. Setidaknya dari beberapa data yang ada menunjukkan perkembangan yang signifikan partisipasi perempuan.

Pada pemilihan kepala Daerah (Pilkada) pada tahun 2018, partisipasi tersebut kian meningkat. Dari 1.140 pendaftar, setidaknya ada 101 perempuan. Dari jumlah ini, hanya sekitar 92 calon yang memenuhi syarat. Selebihnya masih terdapat yang ditanggguhkan dan belum lolos sebagai calon. Jika dipresentasikan, mencapai angka 8,85 persen. Secara presentase, jumlah perempuan dalam pilkada tahun ini lebih banyak bila dibandingkan dari tahun 2017. Dimana hanya diikuti oleh 48 peserta perempuan dari 670 pendaftar. Yang jika dipresentasikan berjumlah 7,17 persen.

Selain payung hukum yang tegas dan jelas, pada wilayah kulutral juga perlu di topang beberapa agenda penting untuk dapat meningkatkan partisipasi perempuan dalam ruang public. *Pertama*, mendorong para perempuan/pemantau untuk dapat memperkuat organisasi dan jaringan perempuan. Nyaris harus diakui bahwa jumlah perempuan yang kini menjadi penyelenggara merupakan aktivis yang sudah lama bergelut dalam beberapa organisasi.

*Kedua*, membangun dan memberikan akses bagi perempuan yang berada dalam geografis di pedalaman. Sebagaimana beberapa tempat di Jawa Timur yang memiliki kendala dalam akses informasi, tampaknya hal tersebut dapat dijadikan sebagai sasaran program dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dan khususnya perempuan dalam dunia penyelenggara pemilu. Apalagi dengan adanya rancangan sekolah partisipatif, maka dengan demikian kelompok kelompok masyarakat yang masih berada dalam pedalaman dan juga kesulitan akses informasi dan kepedulian, layak untuk disentuh dan dijadikan sebagai sasaran program.

*Ketiga*, meningkatkan pemahaman perempuan melalui pendidikan dan pelatihan. Dunia penyelenggara pemilu membutuhkan skill dan juga pengetahuan yang dalam. Untuk itu, tampaknya para perempuan di berbagai tempat layak untuk diberi bimbingan dan sentuhan dalam kaitannya peningkatan kapasitas dan skill sebagai penyelenggara pemilu.

# Bab 9

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## Bab 9

# Pelatihan Saksi Peserta Pemilu: Re-orientasi atas Kebutuhan, Tugas Bawaslu dan Kesiapan Peserta Pemilu

*Yulianto dan Wasikin Marzuki*

### 9.1 Pengantar

Pelaksanaan Pemilu 2019 menggunakan dasar hukum Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2017, terdiri atas 573 Pasal, penjelasan dan 4 lampiran. Jika kita bandingkan dengan kerangka hukum Pemilu sebelumnya, yang berbeda pada Pemilu 2019 dimana regulasi tersebut mencakup substansi dari tiga Undang-Undang, yakni Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu ke dalam satu naskah secara terkodifikasi menjadi UU Nomor 7 Tahun 2017.

Menurut Giovanni Sartori sebagaimana dikutip Gunawan Suswanto (2015) menyebutkan bahwa pemilu merupakan mekanisme terpenting dalam mewujudkan kompetisi politik dan menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi rakyat. Uu Nurul Huda (2018) menyatakan bahwa pemilu adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih yang berbentuk Republik seperti Indonesia. Ramlan Surbakti sebagaimana dikutip Uu Nurul Huda mendefinisikan pemilu sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Oleh

karena itu pemilu menjadi syarat yang mutlak bagi negara yang menganut paham demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 dilakukan serentak untuk memilih Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, DPRD Kota, serta Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Peserta untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diikuti oleh dua pasangan calon. Peserta pemilihan calon anggota DPD sebanyak 16 Partai Politik dengan jumlah kandidat bervariasi untuk setiap partai dan daerah pemilihan. Sedangkan untuk pemilihan Calon Anggota DPD tidak sama untuk semua provinsi, dalam hal ini Provinsi Jawa Barat diikuti oleh 50 orang calon. Tulisan ini akan memotret peserta pemilu untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yaitu partai politik.

Partai Politik, menurut Giovanni Sartori sebagaimana dikutip Luky Sandra Amalia, et.al (2016) adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilu itu mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Menurut La Palombara dan Weiner, yang dikutip oleh Amalia et.al (2016) partai politik ideal adalah *Pertama*, parpol yang memiliki basis massa memadai dan hubungan atau jaringan luas di berbagai daerah/berakar di masyarakat. *Kedua*, parpol tersebut melakukan kegiatan yang berkesinambungan, baik untuk mengontrol kekuasaan, menyuarakan aspirasi politik masyarakat maupun dalam mengusulkan suatu kebijakan. Kegiatan tersebut tidak berhenti meskipun pemilu berakhir dan tidak terpengaruh oleh pergantian kepemimpinan partai. *Ketiga*, berupaya memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan sebagai bagian utama dari upaya mewujudkan tujuan dan kepentingannya. *Keempat*, partai politik tersebut ikut serta dalam pemilu untuk menempatkan kader-kadernya dalam pemerintahan dan jabatan publik.

Peserta Pemilu adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Perseorangan untuk pemilu anggota DPD dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Partai politik

peserta pemilu adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. Perseorangan peserta pemilu adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu anggota DPD<sup>(1)</sup>.

Guna mewakili dan membela kepentingannya, setiap peserta pemilu berhak menempatkan saksinya di setiap TPS. Saksi sebagaimana dimaksud merupakan saksi mandat (resmi) yang dibuktikan dengan membawa surat mandat dari peserta Pemilu. Terkait dengan saksi peserta pemilu, Negara telah membuat komitmen untuk membantu peserta pemilu agar memiliki saksi yang terlatih. Komitmen negara tersebut tertuang dalam Undang-undang No 7/2017 tentang Pemilihan Umum yang menegaskan bahwa saksi peserta pemilu sebagaimana dimaksud dilatih oleh Bawaslu.

Bab ini memiliki beberapa pertanyaan yang ingin dielaborasi lebih lanjut terkait dengan pelatihan saksi yang diselenggarakan oleh Bawaslu Jawa Barat, yaitu: (a) siapakah yang Berkepentingan terhadap Saksi Terlatih? (b) Siapakah yang mendapatkan Tugas untuk Melatih Saksi Peserta Pemilu? (c) Bagaimana Kesiapan Partai Politik Peserta Pemilu untuk mengikuti pelatihan saksi? dan (d) Apakah Saksi yang Telah Dilatih dapat Berperan Menjaga Akuntabilitas Hasil Pemilu?

## 9.2 Kebutuhan Saksi

Saksi peserta pemilu adalah orang yang mendapat surat mandat tertulis dari tim kampanye atau pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu presiden dan wakil presiden, pengurus partai politik tingkat kabupaten/kota atau tingkat di atasnya untuk pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dan calon perseorangan untuk pemilu anggota DPD<sup>(2)</sup>.

Partai politik peserta Pemilu 2019, merupakan partai politik yang telah berstatus sebagai badan hukum sesuai dengan undang-undang tentang partai politik, memiliki kepemimpinan di seluruh provinsi, memiliki kepemimpinan di 75 % (tujuh

<sup>1</sup>Pasal 1 ayat 31 UU Nomor 7 tahun 2017

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat 33 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019

puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, memiliki kepengurusan minimal 50 % (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan, menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik, dan memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1000 (satu per seribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota<sup>3</sup>.

Berdasarkan persyaratan keanggotaan tersebut jika dibandingkan dengan besaran jumlah pemilih dalam 1 (satu) TPS maka tidak cukup beralasan bagi partai politik yang telah ditetapkan menjadi peserta pemilu tidak memiliki anggota yang akan ditugaskan menjadi saksi di setiap TPS setidaknya di wilayah yang menjadi basis konstituen. Partai dengan memperhatikan tingkat loyalitas, dapat memilih diantara anggotanya yang akan dimandatkan untuk mewakili dan membela kepentingan partai di TPS. Saksi yang merupakan kader partai politik lebih menjamin komitmen dan keberpihakannya pada kepentingan partai yang bersangkutan.

Keberadaan saksi dari partai politik di Tempat Pemungutan Suara (TPS) saat pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara menjadi sangat penting, terutama untuk menjamin terselenggaranya Pemilu yang jujur dan adil pada pelaksanaan tahapan Pemungutan dan penghitungan suara. Dalam tahapan puncak Pemilihan Umum tersebut memberikan ruang bagi partai politik peserta Pemilu 2019 untuk menempatkan saksinya di TPS dan di tiap jenjang rekap suara.

Dari sisi peserta pemilu, tugas utama saksi peserta Pemilu sebetulnya adalah menjaga agar suara yang diperoleh dari pemilihnya tetap utuh, tidak rusak, atau jatuh kepada pihak lain. Meskipun mereka berorientasi pada kepentingan mereka sendiri (menjaga perolehan suaranya), namun apabila masing-masing saksi bersikeras agar suara yang diperolehnya tidak rusak atau jatuh kepada pihak lain serta memastikan proses terselenggara sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan,

<sup>3</sup> Lihat persyaratan parpol peserta Pemilu pada pasal 173 UU Nomor 7 Tahun 2017

maka secara keseluruhan para saksi itu sudah ikut menegakkan peraturan perundang-undangan pemilu.

Kehadiran saksi peserta pemilu merupakan wujud nyata adanya mekanisme keseimbangan (*check and balances*) antara pelaksana, pengawas, dan peserta. Keberadaan Saksi peserta pemilu bukan hanya bagi kepentingan parpolnya pada saat pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara semata, tetapi dibutuhkan pula ketika terjadi perselisihan perolehan hasil pemilu di TPS bersangkutan. Partai-partai politik (parpol) semestinya menempatkan saksi-saksinya di seluruh TPS untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya perselisihan pemilu. Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara membolehkan parpol mengirimkan saksi satu atau paling banyak dua orang saksi berada di satu TPS. Mereka bisa bertugas bergantian pada saat hari H. Penting juga peserta pemilu memperhatikan militansi saksi yang direkrut. Maka akan lebih tepat saksi berasal dari kader internal parpol agar bisa dipastikan komitmen dan keberpihakan pada kepentingan partai.

Selain memiliki komitmen yang jelas, saksi juga harus menguasai prosedur pemungutan dan penghitungan suara serta apa saja yang menjadi hak dan kewajibannya. Untuk itu, maka para saksi peserta Pemilu perlu meningkatkan kapasitasnya seperti ketelitian dalam mengecek kepatuhan KPPS memberikan surat suara kepada setiap pemilih yang membawa undangan, sehingga dapat mencegah praktik pemberian suara yang menyimpang. Pergeseran suara akan dapat dicegah jika setiap peserta pemilu menghadirkan saksi yang terlatih. Dengan hadirnya saksi yang terlatih diharapkan dapat menjawab menjelaskan kondisi yang sebenarnya dari apa-apa yang diperkarakan oleh sesama peserta Pemilu dalam sengketa perselisihan hasil Pemilu.

### 9. 3 Persiapan Pelatihan Saksi

Secara umum tugas Bawaslu pada pemilu 2019 tidak jauh berbeda dengan tugas Bawaslu pada pemilu sebelumnya. Bawaslu memiliki tugas untuk melakukan pengawasan yang dapat dibreakdown menjadi kegiatan penindakan pelanggaran dan

menyelesaikan sengketa proses pemilu.<sup>4</sup>) Pencegahan dilakukan dengan mengawasi seluruh tahapan pemilu -termasuk di dalamnya pengawasan terhadap persiapan pemilu- sedangkan dalam pelaksanaan tugas penindakan dipertegas dengan adanya mekanisme persidangan terhadap pelanggaran administrasi pemilu dan administrasi pemilu yang bersifat Terstruktur, sistematis dan massif (TSM). Sementara terkait dengan pelaksanaan tugas penyelesaian sengketa proses pemilu dilakukan dengan cara mediasi untuk mencapai kesepakatan para pihak. Dalam hal mediasi tidak mencapai kesepakatan, maka proses penyelesaian sengketa dilakukan melalui mekanisme adjudikasi. Dalam melaksanakan tugas penindakan dan penyelesaian sengketa proses pemilu Bawaslu berperan sebagai badan quasi peradilan, suatu fungsi yang menegaskan apa yang sudah dilakukan oleh Bawaslu pada pemilu sebelumnya.

Tugas Bawaslu yang betul-betul baru dalam Pemilu 2019 hanya dua, yaitu : 1) Akreditasi lembaga pemantau pemilu, dan 2) Melatih Saksi peserta Pemilu. Akreditasi terhadap lembaga pemantau pemilu yang pada pemilu sebelumnya menjadi tugas KPU sekarang diberikan kepada Bawaslu karena secara fungsional tugas dan cara kerja lembaga pemantau pemilu sangat erat kaitannya dengan tugas dan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu kecuali terkait dengan tugas eksekutorial terhadap laporan dugaan pelanggaran pemilu.

Pelatihan saksi peserta pemilu yang sebelumnya menjadi tanggung jawab dari masing-masing peserta pemilu, pada pemilu 2019 dialihkan kepada Bawaslu. Tidak diketahui dengan pasti mengapa pelatihan saksi peserta pemilu harus dibebankan kepada Negara yang dalam hal ini diwakili oleh Bawaslu. Sesuai dengan amanat pasal 351 ayat (8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, *Bawaslu bertugas melakukan pelatihan bagi saksi Peserta Pemilu.*

Mengacu kepada ketentuan dalam Undang-undang Pemilihan Umum, yang dimaksud dengan peserta Pemilu meliputi partai politik untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Pres-

<sup>4</sup> Lihat Pasal 93 dan 94 UU Nomor 7 Tahun 2017.

iden, serta calon perseorangan untuk pemilihan anggota DPD. Tetapi tugas melatih Saksi Peserta Pemilu yang diberikan kepada Bawaslu adalah terbatas hanya untuk saksi di tingkat TPS bagi partai politik dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu 2019 dan koordinator saksi tingkat provinsi untuk bagi calon DPD.

Pelatihan saksi yang diselenggarakan Bawaslu bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan saksi Peserta Pemilu, khususnya dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Terkait dengan mandat Undang-undang tersebut Bawaslu telah menyusun pedoman pelatihan saksi peserta pemilu melalui Keputusan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 0104/K.Bawaslu/HK.01.00/III/2019 Tanggal 26 Maret 2019 tentang Pedoman Pelatihan Saksi Peserta Pemilihan Umum Tahun 2019. Menindaklanjuti surat keputusan Ketua Bawaslu tersebut, bimbingan teknis dilakukan secara berjenjang. Bawaslu Provinsi melakukan *Training Of Trainer* kepada Bawaslu Kabupaten/Kota. Bawaslu Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan pembekalan melakukan *Training Of Trainer* kepada Panwaslu Kecamatan yang akan melatih saksi peserta pemilu.

Panwaslu Kecamatan melaksanakan pelatihan saksi kepada seluruh peserta Pemilu 2019, termasuk di dalamnya melakukan koordinasi dengan berbagai pihak dan menyusun rencana kegiatan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan dalam kegiatan tersebut, yakni : mengeluarkan surat resmi kelembagaan pengawas pemilu perihal permintaan data nama-nama saksi peserta Pemilu. Pada tahap ini tidak semua Partai Politik merespon secara optimal beberapa partai politik peserta pemilu tidak memberikan data nama-nama saksi kepada Pengawas Pemilu.

Untuk mendukung tugas Bawaslu tersebut, negara telah menganggarkan dana melalui DIPA Bawaslu sebesar Rp.528.680.029.000,- Sementara itu, terlebih khusus untuk Provinsi Jawa Barat, anggaran yang disediakan sebesar Rp.80.666.880.000,-. Selain anggaran yang siap disalurkan untuk mensukseskan tugas tersebut Bawaslu telah merancang materi pembelajaran yang akan disampaikan pada kegiatan

Pelatihan Saksi peserta Pemilu. Materi berkisar pada hal-hal yang penting diketahui terkait dengan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, antara lain mengenai Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2019, Pihak-Pihak yang terlibat saat Hari Pemungutan Suara, Tugas KPPS dalam Pemungutan dan Penghitungan Suara, Tugas dan Larangan Saksi Peserta Pemilu, Tugas Saksi Peserta Pemilu dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara, Deskripsi Formulir-Formulir yang Digunakan oleh KPPS, Ketentuan Pemungutan dan/atau Penghitungan Suara Ulang, Deskripsi Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara, serta Pernyataan keberatan Saksi atau Catatan Kejadian Khusus Pemungutan dan Penghitungan Suara. Materi-materi pelajaran dirangkum dalam satu buku pedoman saksi yang akan dibagikan kepada peserta pelatihan. Guna memudahkan penyampaian materi Metode pembelajaran dikemas dengan model pembelajaran kelas dengan dukungan penayangan video tutorial tugas saksi di TPS.

#### **9.4 Pelaksanaan Pelatihan Saksi**

Provinsi Jawa Barat terdiri terdiri atas 18 kabupaten dan 9 kota yang terbagi menjadi 627 (enam ratus dua puluh tujuh) kecamatan yang terbagi lagi menjadi 5.957 (Lima Ribu Sembilan Ratus Lima Puluh Tujuh) kelurahan/desa. Daftar Pemilih Tetap (DPT) di Jawa Barat tercatat sebanyak 34.610.297 pemilih dimana hal ini merupakan DPT terbesar dalam Pemilu 2019.

Pelaksanaan kegiatan Pelatihan saksi peserta Pemilu di Provinsi Jawa Barat dilakukan antara tanggal 5 - 10 April 2019. Bawaslu Provinsi Jawa Barat menugaskan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menunjuk pelaksana pelatihan saksi, yakni Panwaslu Kecamatan di masing-masing Kecamatan. Panwaslu Kecamatan membagi waktunya menjadi beberapa sesi. Selain untuk mengefektifkan durasi pelatihan yang terbatas pembagian sesi bertujuan agar materi pembelajaran yang disampaikan dapat lebih mudah diterima dan dipahami oleh para peserta.

Pada tahap pelaksanaan ternyata sebagian Saksi yang telah didaftarkan sebelumnya tidak optimal dapat hadir. Tidak semua peserta pemilu mengirimkan saksi untuk dilatih oleh

Bawaslu. Deskripsi mengenai jumlah saksi peserta Pemilu di Provinsi Jawa Barat pada Pelatihan Saksi adalah sebagai berikut :

Secara teknis, waktu Pelatihan saksi peserta pemilu dibagi menjadi beberapa sesi dengan mempertimbangkan kemungkinan banyaknya saksi peserta pemilu yang telah didaftarkan akan mengikuti pelatihan sebanyak 439.930 orang dapat terlayani.

**Tabel 10.1**  
**DATA PELATIHAN SAKSI PESERTA PEMILU SE-JAWA BARAT**

NO	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH KESELURUHAN SAKSI PARPOL	JUMLAH HADIR SAKSI PARPOL
1	KOTA CIMAHI	8.306	1.004
2	KABUPATEN BOGOR	32.675	8.437
3	KABUPATEN PAN-GANDARAN	4.852	1.812
4	KABUPATEN SUKABUMI	24.996	18.545
5	KABUPATEN PURWAKARTA	8.147	444
6	KABUPATEN INDRA-MAYU	23.333	10.550
7	KABUPATEN MAJALENGA	16.287	2.496
8	KABUPATEN TASIKMALAYA	30.598	6.305
9	KABUPATEN SUBANG	5.057	414
10	KABUPATEN GARUT	57.177	18.516

NO	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH KE-SELURUHAN SAKSI PARPOL	JUMLAH HADIR SAKSI PARPOL
11	KABUPATEN KUNINGAN	16.884	6.956
12	KOTA CIREBON	4.356	2.217
13	KABUPATEN SUMEDANG	19.712	7.203
14	KABUPATEN CIANJUR	43.381	36.914
15	KABUPATEN KARAWANG	11.342	1.634
16	KOTA BANDUNG	4.245	1.832
17	KOTA BOGOR	12.199	1.396
18	KOTA TASIKMALAYA	14.109	4.782
19	KOTA BEKASI	17.453	6.824
20	KOTA DEPOK	14.006	1.153
21	KABUPATEN BEKASI	21.303	6.919
22	KABUPATEN BANDUNG	5.653	2.157
23	KABUPATEN BANDUNG BARAT	8.335	1.595
24	KABUPATEN CIAMIS	10.753	5.931
25	KABUPATEN CIREBON	17.233	3.330
26	KOTA BANJAR	1.209	758
27	KOTA SUKABUMI	6.329	986
<b>TOTAL</b>		<b>439.930</b>	<b>161.110</b>

Sumber Data : Bawaslu Jabar

Peserta yang dilatih oleh Bawaslu terbatas pada saksi

peserta pemilu di tingkat TPS. Ini berlaku bagi saksi peserta pemilu dari perwakilan partai politik dan perwakilan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada level yang sama. Sedangkan saksi yang diberikan mandat oleh calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menjadi kewenangan ataupun tugas dari Bawaslu Provinsi untuk pelatihannya.

Pada tahap pelaksanaan Pelatihan Saksi oleh Badan Pengawas Pemilu direncanakan dilakukan pembagian Buku pedoman Saksi kepada para peserta yang hadir dalam Pelatihan Saksi. Akan tetapi, dikarenakan kehadiran Saksi dalam Pelatihan Saksi tidak optimal, sehingga Buku pedoman saksi masih banyak yang tidak sampai ke tangan saksi. Deskripsi mengenai jumlah pendistribusian Buku Saksi adalah sebagai berikut :

**Tabel 10.2**  
**DATA PENDISTRIBUSIAN BUKU SAKSI PESERTA PEMILU**  
**SE-PROVINSI JAWA BARAT**

NO	KABUPATEN/ KOTA	DITERIMA BAWASLU KAB/KOTA	TERDIS- TRIBUSI	TIDAK TERDIS- TRIBUSI
1	KOTA BAND- UNG	128.106	128.106	-
2	KOTA BAN- JAR	11.412	9.510	1.902
3	KOTA BEKASI	120.978	120.779	199
4	KOTA BOGOR	57.762	54.553	3.209
5	KOTA CIMAHI	28.296	21.077	7.219
6	KOTA CIRE- BON	17.622	17.622	-

NO	KABUPATEN/ KOTA	DITERIMA BAWASLU KAB/KOTA	TERDIS- TRIBUSI	TIDAK TERDIS- TRIBUSI
1	KOTA BAND- UNG	128.106	128.106	-
2	KOTA BAN- JAR	11.412	9.510	1.902
7	KOTA DEPOK	103.950	82.735	21.215
8	KOTA SUKA- BUMI	19.098	15.936	3.162
9	KOTA TASIK- MALAYA	37.134	35.071	2.063
10	KAB. BAND- UNG	186.084	186.084	-
11	KAB. BAND- UNG BARAT	91.584	91.584	-
12	KAB. BEKASI	143.064	135.164	7.900
13	KAB. BOGOR	269.550	226.850	42.700
14	KAB. CIAMIS	78.516	78.516	-
15	KAB. CIAN- JUR	123.732	123.732	-
16	KAB. CIRE- BON	121.464	121.464	-

NO	KABUPATEN/ KOTA	DITERIMA BAWASLU KAB/KOTA	TERDIS- TRIBUSI	TIDAK TERDIS- TRIBUSI
1	KOTA BAND- UNG	128.106	128.106	-
2	KOTA BAN- JAR	11.412	9.510	1.902
17	KAB. GARUT	145.008	129.398	15.610
18	KAB. INDRA- MAYU	93.222	93.222	-
19	KAB. KAR- AWANG	114.192	114.192	-
20	KAB. KUNIN- GAN	64.188	64.188	-
21	KAB. MAJA- LENGKA	74.250	60.246	14.004
22	KAB. PUR- WAKARTA	47.430	47.302	128
23	KAB. SUB- ANG	84.420	60.132	24.288
24	KAB. SUKA- BUMI	141.624	32.252	109.372
25	KAB. SUMED- ANG	65.700	50.878	14.822
26	KAB. TASIK- MALAYA	93.528	93.528	-
27	KAB. PAN- GANDARAN	24.300	20.250	4.050

NO	KABUPATEN/ KOTA	DITERIMA BAWASLU KAB/KOTA	TERDIS- TRIBUSI	TIDAK TERDIS- TRIBUSI
1	KOTA BAND- UNG	128.106	128.106	-
2	KOTA BAN- JAR	11.412	9.510	1.902
<b>JUMLAH TOTAL</b>		<b>2.486.214</b>	<b>2.214.371</b>	<b>271.843</b>

Sumber Data : Bawaslu Jabar

Bawaslu kabupaten/kota mendistribusikan buku saksi peserta pemilu kepada partai politik tingkat kabupaten/kota dan saksi partai politik yang hadir pada pelatihan saksi. Bawaslu kabupaten/kota telah mendistribusikan buku saksi peserta pemilu sebanyak 2.214.371 eksemplar, diantaranya didistribusikan langsung pada saksi peserta pemilu yang hadir saat pelatihan saksi sebanyak 161.110 eksemplar.

Tetapi dikarenakan kesiapan peserta pemilu untuk mengikuti pelatihan saksi tidak optimal menjadikan anggaran yang sudah dialokasikan tersebut hanya terealisasi sebesar Rp.39.103.137.893,- atau sekitar 48,5% dari alokasi anggaran yang disiapkan.

#### 9. 5 Kesiapan Partai Politik Peserta Pemilu dalam Pelatihan Saksi

Pada hari dilaksanakannya pemungutan dan penghitungan suara tidak semua peserta pemilu menempatkan saksi di TPS. Kondisi ini sebenarnya sudah dapat terbaca pada saat dilaksanakannya pelatihan saksi oleh Bawaslu dimana hanya beberapa parpol yang mengirimkan calon saksi TPS untuk mengikuti pelatihan.

Salah satu dan terutama yang menjadi alasan karena partai politik tidak mempersiapkan uang transport bagi saksi

yang ikut menjadi sebagai peserta pelatihan. Partai peserta pemilu berharap agar kebutuhan saksi selama kegiatan pelatihan ditanggung sepenuhnya oleh Bawaslu.

Selain itu ada juga peserta pemilu yang menghendaki agar pelatihan saksi dilakukan secara internal oleh partai politik tetapi dengan fasilitasi Bawaslu. Dengan demikian maka saksi yang telah dipersiapkan tidak diikutkan dalam kegiatan pelatihan yang diselenggarakan oleh Bawaslu.

Kondisi lain yang menyebabkan partai politik peserta Pemilu tidak mengirimkan saksi untuk dilatih oleh Bawaslu karena sampai dengan dilaksanakannya pelatihan, partai politik atau peserta pemilu tersebut belum mempersiapkan saksi yang akan ditugaskan di setiap TPS.

Padahal proses peningkatan kapasitas saksi peserta pemilu merupakan ikhtiar untuk meningkatkan kualitas demokrasi dalam konteks "penyelenggaraan pemilu". Hadirnya saksi yang berkualitas dalam memahami prosedur pemilu, hak serta kewajibannya, diharapkan dapat menurunkan jumlah pelanggaran Pemilu. Saksi yang berkualitas diharapkan mampu mencegah terjadinya pelanggaran pada tahap sebelum pemungutan suara, saat pelaksanaan pemungutan suara maupun setelah pemungutan dan penghitungan suara selesai dilaksanakan.

Berdasarkan data hasil pengawasan yang dihimpun dari 27 kabupaten/kota terdapat beberapa temuan kesalahan prosedur meliputi: (a) Pembukaan TPS melebihi jam 07.00 WIB sebanyak 539 TPS; (b) keterlambatan surat suara sampai ke TPS melebihi pukul 07.00 WIB sebanyak 232 TPS; (c) kekurangan surat suara sebanyak 418 TPS; (d) surat suara yang tertukar sebanyak 136 TPS; (e) penundaan pemungutan suara sebanyak 25 TPS; (f) pemilih salah TPS sebanyak 60 TPS; (g) kekurangan Formulir C Plano sebanyak 80 TPS; (h) kekurangan Formulir C1 Salinan sebanyak 71 TPS; (i) C Plano tertukar Dapil sebanyak 157 TPS; (j) penundaan penghitungan suara sebanyak 48 TPS, dan (k) kesalahan pencatatan/selisih antara data pemilih dengan data pengguna hak pilih sebanyak 51 TPS. Selain itu, terdapat temuan dugaan pelanggaran berupa *money politic* atau bentuk lainnya sebanyak 4 TPS, dan saksi yang tidak diberikan

model C<sub>1</sub> sebanyak 191 TPS.

Jika semua partai politik berkomitmen untuk meningkatkan kualitas demokrasi dengan melakukan saling kontrol terhadap pergeseran suara dan potensi perselisihan hasil pemilu, maka melalui pelatihan saksi yang profesional akan berdampak signifikan mencegah kesalahan, penyimpangan bahkan mampu menahan upaya kecurangan yang coba dilakukan pihak-pihak yang berkepentingan.

#### **9. 6 Penutup: Mempertimbangkan Kembali Peran Negara**

Ditinjau dari sisi pemilih atau penyelenggara pemilu, tugas pokok seorang saksi adalah menjaga agar proses pemungutan dan penghitungan suara berjalan sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang berlaku (Surbakti, et.al 2008). Baik dilihat dari kepentingan peserta Pemilu, pemilih, maupun penyelenggara, saksi peserta pemilu memiliki peranan yang penting dalam menjamin terselenggaranya pemilu yang bebas, jujur dan adil. Sebab keberadaan saksi di TPS dapat menjamin transparansi dan integritas pemungutan dan penghitungan suara serta kelancaran dan ketertiban pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada pihak lain.

Karena fungsi utama saksi adalah untuk mewakili kepentingan peserta Pemilu, maka dalam pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara Saksi berhak menyaksikan seluruh prosesnya. Saksi dapat menghadiri persiapan, pembukaan TPS, pemeriksaan terhadap perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara, serta menyaksikan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

Dalam rangka membela kepentingan peserta pemilu, saksi berhak meminta penjelasan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS kepada KPPS. Saksi juga berhak mendapat kesempatan untuk menyampaikan keberatan terhadap proses yang tidak sesuai dengan tata cara yang telah ditentukan, termasuk didalamnya adalah ketidaksesuaian dalam pembacaan dan/atau penulisan hasil suara dengan yang sebenarnya. Oleh sebab itu, pelatihan terhadap anggota menjadi saksi niscaya lebih efektif dalam menjaga perolehan suara.

Setiap saksi berhak mendapatkan salinan dokumen Berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara serta sertifikat Hasil Penghitungan Suara.<sup>5)</sup> KPU harus menyadari Berita Acara dan sertifikat Hasil Penghitungan Suara di TPS merupakan hal yang sangat penting. Tidak saja karena dalam kedua dokumen inilah suara rakyat dicatat, tetapi dokumen tersebut menjadi sumber data utama untuk menentukan hasil pemilu.

Tidak setiap orang dengan serta merta dapat menjadi saksi peserta Pemilu. Mengingat peserta pemilu, dalam hal ini partai politik, dapat menempatkan banyak kandidat yang setiap kandidat berkepentingan untuk mendapatkan suara terbanyak agar terpilih maka saksi atas nama partai politik peserta pemilu wajib membawa surat mandat dari peserta Pemilu. Surat mandat yang telah ditandatangani oleh Paslon atau tim kampanye tingkat Kabupaten/Kota atau tingkat di atasnya untuk Pilpres. Surat mandat yang telah ditandatangani oleh pimpinan Parpol tingkat Kabupaten/kota atau tingkat di atasnya untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan surat mandat yang telah ditandatangani oleh calon anggota DPD untuk Pemilu anggota DPD.

Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD yang dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD tahun 1945.

Bawaslu berkomitmen untuk membantu Peserta Pemilu memiliki saksi yang terlatih dalam fungsinya untuk menjaga perolehan suara tetap utuh, tidak rusak atau jatuh ke pihak lain. Manakala hasil Pemilu yang diumumkan penyelenggara Pemilu dapat diterima oleh semua pihak, maka salah satu aspek Pemilu, yakni akuntabilitas dalam Pemilu dapat terlaksana. Terlebih lagi jika keberatan para kontestan atas proses dan hasil Pemilu telah melalui mekanisme penegakkan hukum dan hasilnya dapat diterima oleh para kontestan, maka tingkat kepercayaan terhadap sistem, lembaga penyelenggara, dan kerangka hukum menjadi modal besar bagi pengembangan dan pematangan demokrasi.

<sup>5</sup>Lihat pasal 390 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017

Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang ditugaskan untuk mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu telah berupaya melaksanakan amanat Pasal 351 ayat (8) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk melatih Saksi Peserta Pemilu. Bawaslu dengan segenap perangkat kelembagaan yang dimilikinya telah berkoordinasi dengan Partai Politik Peserta Pemilu di semua tingkatan dalam pelaksanaan Pelatihan Saksi Peserta Pemilu, sekaligus menyiapkan anggaran, tempat, materi dan alat kerja. Tetapi tidak semua Peserta Pemilu mengirimkan saksi untuk dilatih. Karenanya perlu dipikirkan kembali pada masa pemilu mendatang apakah masih perlu adanya campur tangan negara melalui Bawaslu untuk melakukan pelatihan bagi saksi peserta pemilu.



# Bab 10

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## **BAB 10**

# **Desain Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Tahun 2019: Struktural dan Fungsional**

*Nur Hidayat Sardini*

### **10.1 Pendahuluan**

Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 2019 merupakan Pemilu pertama yang digelar oleh lembaga Penyelenggara Pemilu dengan format baru. Format ini membedakan kelembagaan Penyelenggara Pemilu saat ini dengan sebelumnya—paling tidak Pemilu pasca-Orde Baru. Jika format kelembagaan Penyelenggara Pemilu sebelumnya tercerai berai dalam sektoralitas, maka format kelembagaan Penyelenggara Pemilu yang baru mengintegrasikan ketiganya ke dalam suatu prinsip satu-kesatuan fungsi di dalam sistem penyelenggaraan Pemilu. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dipertegas sebagai administrator utama Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai penjamin kualitas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai penjaga prinsip kemandirian, integritas, dan kredibilitas jajaran KPU dan Bawaslu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyebutkan bahwa kendatipun ketiga lembaga penyelenggara Pemilu memiliki kerangka mandat tugas, wewenang, dan kewajiban yang berbeda, namun ketiganya diikat oleh tanggung jawab yang sama, yakni menciptakan Pemilu yang berintegritas.

Pokok penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 bertumpu pada pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban para

Penyelenggara Pemilu. Jika dinyatakan bahwa prinsip satu-kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilu, dan digambarkan sebagai puncak keberhasilan dalam penataan kelembagaan Penyelenggara Pemilu, maka penyelenggaraan Pemilu adalah bekerjanya sistem penyelenggaraan Pemilu itu sendiri. Kebijakan penataan kelembagaan ini dimulai sejak berakhirnya Pemilu tahun 2004, mengalami pasang dan surut setelah Pemilu-Pemilu setelahnya, hingga mencapai puncaknya menjelang Pemilu tahun 2019. Sebelum penataan kelembagaan Penyelenggara Pemilu, KPU adalah satu-satunya lembaga Penyelenggara Pemilu yang cukup kuat, sedangkan kedudukan struktural dan fungsional lembaga Pengawas Pemilu sangatlah lemah dan terbatas, sementara lembaga penegak kode etik, selain setali tiga uang dengan lembaga Pengawas Pemilu, juga tidak memiliki peran yang cukup berarti dalam usaha menegakkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas jajaran Penyelenggara Pemilu.

Keadaan dengan gambaran di atas tampak dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2009, termasuk Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) yang digelar sepanjang Pilkada tahun 2006 sampai dengan musim Pilkada tahun 2010, saat diperkenalkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dimana mengintroduksi tidak saja KPU, namun juga Bawaslu dan belakangan DKPP. Kendatipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 menambahkan fungsionalitas Pengawas Pemilu yang tidak diikuti oleh penguatan strukturalitas, dan pada akhirnya gagal memaksimalkan fungsi pengawasan Pemilu jajaran Pengawas Pemilu dalam Pemilu tahun 2014. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengakhiri belit struktur dan fungsi kelembagaan Penyelenggara Pemilu, tidak hanya kedudukan KPU dan DKPP, namun dan paling kentara adalah penguatan kelembagaan Pengawas Pemilu. Tidak berlebihan jika dikatakan, penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 adalah eksperimen pertama puncak penataan kelembagaan Penyelenggara Pemilu.

## **10.2 Kerangka Pemikiran Teoritis**

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu kegiatan tunggal ter-

besar yang pernah diselenggarakan di suatu negara, dan merupakan tugas administrasi pemerintahan yang sangat kompleks (dan) dilaksanakan dalam suasana politik (Wall et al. 2006). Kompleksitas Pemilu ini hanya mungkin dapat dijalankan oleh para Penyelenggara Pemilu yang selain menguasai administrasi Pemilu, sejak tahapan paling awal hingga paling akhir, juga memiliki kapasitas yang memadai dan integritas yang terandalkan. Selain itu secara kelembagaan, lembaga Penyelenggara Pemilu harus dapat menjamin bahwa seluruh proses-proses Pemilu dijalankan secara berintegritas, baik integritas proses tahapan tersebut, juga integritas hasil hasil-hasil Pemilu, sedangkan untuk menjamin integritas keduanya (integritas proses dan hasil Pemilu), amat ditentukan oleh integritas para Penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, prasyarat legitimasi dan penerimaan proses dan hasil-hasil Pemilu oleh partai politik dan segenap kandidat serta masyarakat pada umumnya, sangat ditentukan oleh integritas para Penyelenggara Pemilu (International-IDEA 1997).

Kerangka kelembagaan Penyelenggara Pemilu juga menyumbang pada bagian yang sangat besar terhadap perwujudan Pemilu yang berintegritas. Kerangka kelembagaan dimaksud memuat institusionalisasi Penyelenggara Pemilu, yang pada pokoknya terdiri atas (i) kerangka struktur organisasi penyelenggaraan Pemilu; (ii) kerangka pengaturan mandat oleh undang-undang kepada lembaga Penyelenggara Pemilu, dan (iii) latar belakang situasi dan kondisi yang seluruhnya berkaitan dengan perilaku dan kultur Penyelenggara Pemilu. Di banyak negara, penerapan kerangka institusional penyelenggaraan Pemilu tidak seragam, karena tentu saja, sebagaimana standar Pemilu yang berlaku dan diakui secara internasional menggariskan, seluruh manajemen Pemilu menyesuaikan dengan sistem hukum dan konstitusi di masing-masing negara (International-IDEA 2001). Sistem hukum ini yang mengatur aturan-aturan main di dalam penyelenggaraan Pemilu, termasuk di dalamnya pengaturan untuk Para Penyelenggara Pemilu. Pemilu yang bersih (*a clean election*) menentukan legitimasi kinerja (*performance legitimacy*) pemerintah hasil suatu Pemilu (Flores dan Nooruddin 2016).

Seperti telah disinggung di bagian awal, Pemilu seringkali juga diartikan sebagai tugas administrasi pemerintahan yang sangat kompleks (dan) dilaksanakan dalam suasana politik. Satu prinsip aktivitas pemerintahan adalah keharusan pertanggungjawaban, bagian dari implementasi asas akuntabilitas. Di sini perlu adanya evaluasi terhadap pelaksanaan Pemilu yang telah berjalan. Evaluasi ini untuk mendapati informasi apakah Pemilu yang digelar berkualitas tinggi atau sebaliknya. Kualitas Pemilu dipengaruhi oleh banyak faktor, namun pengukuran yang paling sederhana adalah pengungkapan-pengungkapan apakah Pemilu yang digelar itu berhasil membangun kualitas kinerja yang tinggi.

Tolok ukur lain adalah kualitas manajemen organisasi. Dalam ilmu manajemen, berserak tolok ukur untuk mengukur kinerja sebuah organisasi. *Pertama*, pencapaian tujuan organisasi, sebagaimana mandat. Undang-undang Pemilu memberi mandat tugas, wewenang, dan kewajiban lembaga KPU, Bawaslu, dan DKPP. Penulis merumuskan tolok ukur (i) Pencapaian produk dari tujuan yang dimandatkan (*Product achievement of mandated goals*). Setiap organisasi publik atau memiliki mandat (tugas, wewenang, dan kewajiban), yang bersumber dari undang-undang. Tiap pimpinan organisasi memiliki keharusan untuk mewujudkan mandat tersebut (Makas 2009). *Kedua*, untuk mewujudkan mandat, pimpinan organisasi memanfaatkan potensi dan daya dukung yang dimilikinya, dan mereka memiliki keterampilan untuk mendayagunakan potensi sumber daya yang ada seefektif dan seefisien mungkin (*Effective utilization of resources*) (Schroeder 2012). *Ketiga*, pelembagaan (*Institutionalization*), yakni bagaimana proses pematangan sebuah organisasi dilakukan oleh pemimpin melalui penanaman nilai-nilai norma dan tata laku di kalangan internal. Singkat kata, pelembagaan politik itu terkait dengan proses dan riwayat serta latar belakang pembentukan, pematangan, dan penanaman norma-norma sosial terjadi dan menjadikan profil organisasi dalam bentuknya yang paling akhir—terkini (Scott 2004). *Keempat*, karya inovasi lazim jadi tolok ukur keberhasilan suatu organisasi. Dewasa ini merupakan era digital, dan lembaga negara tidak dikecualikan untuk beradaptasi

tasi di lingkungan masyarakat jaringan (*the network society*). (Castells 1996). Organisasi publik dituntut untuk mengubah organisasi dan kehidupan sehari-hari mereka, dan dengan itu diharapkan bertahan dengan sistem tata kelola yang pro kepada kultur jaringan digital. Jawaban untuk itu adalah sudah saatnya jika organisasi publik menerapkan tata kelola elektronik (*e-governance*) (Perri-6 2004)—bentuk inovasi lembaga publik. Inilah tolok ukur kebijakan organisasi yang bernuansa inovatif (*Innovative organizational policies*). *Kelima*, memiliki daya antisipasi melalui manajemen risiko (*risk management*). Organisasi Penyelenggara Pemilu sudah pada tempatnya jika menerapkan manajemen risiko (*Application of risk management*). Lembaga Internasional-IDEA mengintroduksi manajemen risiko di dalam Pemilu, dengan satu alasan bahwa lembaga Penyelenggara Pemilu memiliki mandat besar dan mengarahkan operasi-operasi administrasi yang paling rumit bahkan di negara yang masyarakatnya telah demokratis sekalipun. Administrasi Pemilu selalu merupakan misi yang menantang dengan risiko-risikonya (International-IDEA 2013; 2016).

### 10.3 Postur Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2019, pada pokoknya mengonstruksi lembaga Penyelenggara Pemilu dengan gambaran sebagai berikut.

(1) **Jajaran KPU.** *Secara struktural*, dalam undang-undang Pemilu yang baru, struktur organisasi KPU tidak banyak berubah. Formasi KPU dalam undang-undang ini, masih seperti Pemilu-Pemilu sebelumnya. Sejarah reformasi Pemilu di mana pun, selalu menempatkan administrator utama Pemilu, seperti KPU ini, sebagai objek paling utama, berbarengan dengan pelembagaan isu-isu lainnya seperti kepranataan dan pengaturan-pengaturannya. Dapat dikatakan, struktur organisasi KPU telah mapan (*established organizational structure*). Jika struktur organisasi KPU dipahami keberadaan organisasi dari hulu hingga hilir, maka jajaran administrator utama Pemilu kita adalah postur KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota,

PPK/D, PPS, dan KPPS, serta PPSLN, dan KPPSLN. Postur itu tidak berbeda jauh dibandingkan dengan kelembagaan Pemilu sejak reformasi bahkan Pemilu semasa Orde Baru.

Perbedaan postur organisasi KPU yang jika dibandingkan dengan Pemilu tahun 2014 adalah menyangkut jumlah fungsionarisnya. Melalui penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, para pembentuk undang-undang tampaknya canggung di dalam mereformasi organisasi KPU—tidak seperti kepada Bawaslu yang akan kita lihat nanti. Jumlah KPU untuk Pemilu tahun 2019 sama dengan Pemilu tahun 2014, sedangkan untuk KPU provinsi berjumlah antara 5 (lima) hingga 7 (tujuh) orang, dengan pertimbangan melalui rumus jumlah populasi ditambah hasil kali antara luas wilayah dan jumlah daerah/wilayah administrasi pemerintahan kabupaten/kota di suatu provinsi. Formasi anggota KPU kabupaten/kota semula hendak dikurangi, dengan mengikuti rumus tadi, namun Putusan MK mengembalikan formasi jumlah anggota KPU seperti Pemilu tahun 2014, dan demikian halnya dengan formasi keanggotaan untuk PPK/D dan PPS.

Satu-satunya perubahan di struktur organisasi KPU adalah 2 (dua) deputi di sekretariat jenderal KPU. Kelak sekretaris jenderal akan dibantu oleh 2 (dua) deputi dari 3 (tiga) deputi menurut undang-undang, dan seorang inspektur utama. Ketiganya merupakan jabatan struktural eselon 1 atau jabatan pimpinan tinggi madya. Mereka bertanggung jawab kepada Ketua KPU melalui sekretaris jenderal.

*Secara fungsional.* Struktur organisasi KPU menuntut fungsionalitas para pemegang jabatan. Pengertian fungsionalitas di sini ingin dipersempit menjadi tugas, wewenang, dan kewajiban—disimplifikasi dalam bentuk tugas, wewenang, dan kewajiban. Jumlah tugas dan wewenang jajaran KPU dalam Pemilu tahun 2014 sebanyak 19 butir, demikian halnya dalam Pilpres tahun yang sama, sedangkan kewajiban sebanyak 12 butir. Dalam Pemilu tahun 2019, mandat KPU dirinci menjadi 12 butir tugas, wewenang 12 butir, dan kewajiban 14 butir. Melihat uraian mandat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pembentuk undang-undang tampaknya ingin di satu sisi ingin menguatkan kontrol kepada KPU dalam menjalankan tu-

gas, wewenang, dan kewajiban, di saat bersamaan mengurangi mandat KPU dan mengalihkannya kepada Bawaslu<sup>1</sup>. Politik hukum undang-undang Pemilu mengarahkan supaya jajaran KPU makin khusus dalam perannya sebagai pemangku fungsi administrator utama Pemilu belaka.

**(2) Jajaran Bawaslu.** Secara struktural, organisasi Bawaslu mengalami banyak perubahan—jika tidak dinyatakan peningkatan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menguatkan kedudukan jajaran Bawaslu secara signifikan. Sama dengan anggota KPU di level pusat, jumlah anggota Bawaslu di tingkat pusat juga dipertahankan. Tidak demikian di level provinsi hingga jajaran ke bawah, bertambah jumlah. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mematok jumlah anggota Bawaslu provinsi sebanyak 3 (tiga) orang, undang-undang Pemilu yang baru menjadikan sebanyak antara 5 hingga 7 orang—menyesuaikan rumus perhitungan jumlah populasi ditambah hasil kali luas wilayah dan jumlah daerah/wilayah administrasi pemerintahan kabupaten/kota.

Peningkatan kedudukan Bawaslu ditempuh melalui pola (i) Menguatkan status struktur yang semula Panwaslu Kabupaten/Kota yang bersifat *ad hoc* menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dengan sifat permanen; (ii) Menambahkan organ baru Pengawas Pemilu di tingkat desa/kelurahan, dinamakan Panwaslu desa/kelurahan/sebutan lain; (iii) Menambahkan organ baru di tiap TPS, dinamakan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS); (iv) Menguatkan sejumlah struktur baru dalam bentuk deputi, biro, bagian, dan subbagian, termasuk penguatan eselon dalam struktur jabatan di sekretariat jendral Bawaslu; (v) meningkatkan jenjang eselon dalam struktur jabatan sekretaris Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan/Distrik; dan (vi) meningkatkan kapasitas daya dukung sarana dan prasarana serta sumber daya manusia di tingkat sekretariat jenderal, sekretariat Bawaslu provinsi, sekretariat Bawaslu kabupaten/kota, dan sekretariat Panwaslu Kecamatan. Secara strukturalitas, kedudukan Bawaslu setara dan simetris dengan kelembagaan jajaran KPU dari pusat hingga TPS.

<sup>1</sup> seperti dalam isu registrasi Pemantau Pemilu. Sebelumnya, pendaftaran dilakukan di KPU, namun saat ini di Bawaslu.

*Secara fungsional.* Akibat penguatan struktur organisasi Bawaslu, dengan sendirinya menguatkan fungsionalitas jajaran Bawaslu. Undang-undang Pemilu ini juga menguatkan mandat tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu. Penguatan fungsional Bawaslu ini terbentuk ke dalam 3 (tiga) pola penguatan, yakni (i) memertahankan mandat lama dan mentransformasikannya ke dalam formula dan/atau kewenangan baru, sehingga lebih imperatif, seperti dalam perkara penyelesaian sengketa proses Pemilu; (ii) mengambil mandat KPU untuk kemudian mengalihkannya kepada dan menjadi mandat baru Bawaslu, seperti ketentuan akreditasi dan pengelolaan Pemantau Pemilu; dan (iii) membuat atau menambahkan mandat baru sama sekali kepada Bawaslu, seperti pelatihan saksi peserta Pemilu dan peluang Bawaslu untuk mengajukan uji materi (*judicial review*) terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) ke Mahkamah Agung (MA)<sup>2</sup>. Secara fungsionalitas, Bawaslu dirancang pembentuk undang-undang untuk menjadi pengemban fungsi “pengimbangan dan pengawasan” (*checks and balances*) terhadap kinerja jajaran KPU. Dengan kata lain, di mana ada KPU, di situ ada Bawaslu.

(3) **DKPP.** *Secara struktural*, organisasi DKPP tidak banyak mengalami perubahan. Formasi DKPP dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, masih seperti ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 tanggal 4 Januari 2012, yakni sebanyak 7 (tujuh) orang terdiri atas (i) dua orang unsur masyarakat usulan pemerintah; (ii) tiga orang unsur masyarakat usulan DPR RI; (iii) dua orang unsur Penyelenggara Pemilu (*ex officio*), terdiri atas seorang anggota KPU dan seorang anggota Bawaslu. Dibandingkan dengan KPU dan Bawaslu, kedudukan DKPP hanya berada di ibukota negara—lazim disebut instansi vertikal murni (*pure vertical agency*), dan karenanya tidak memiliki cabang kekuasaan di seluruh tanah air. Kendatipun demikian, DKPP menurut undang-undang Pemilu dapat membentuk Tim Pemeriksa Daerah di setiap provinsi yang bersifat *ad hoc*, yang berjumlah 4 (empat) orang. Ketentuan ini tampaknya merupa-

<sup>2</sup> Penguasaan kewenangan ini jika dalam penilaian Bawaslu disebut sebagai pelanggaran hukum (Sardini 2018)

kan bagian dari formalisasi gagasan Ketua dan anggota DKPP 2012-2017, yang membentuk TPD dalam rangka tugas-tugas asistensi pemeriksaan kode etik penyelenggara Pemilu jajaran KPU dan Bawaslu. Satu-satunya perubahan dari struktur DKPP adalah perubahan sekretariat. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menentukan sekretariat DKPP melekat atau menjadi bagian dari struktur organisasi kesekretariatan Jenderal Bawaslu, namun undang-undang Pemilu mengeluarkan dari kesekretariatan jenderal Bawaslu dan mengalihkannya dengan ketentuan norma, "Sekretaris DKPP diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri)."

*Secara fungsional*, lembaga DKPP memiliki 2 butir tugas, 4 butir wewenang, dan 4 butir kewenangan menurut undang-undang Pemilu yang baru, dari sebelumnya 4 butir tugas dan 3 butir wewenang menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Pada pokoknya mandat DKPP adalah untuk menjaga dan menegakkan prinsip kemandirian, integritas, dan kredibilitas jajaran KPU dan Bawaslu. Memertimbangkan uraian mandat DKPP menurut undang-undang yang baru, secara substansif tidak ada perubahan. Hanya saja, undang-undang yang baru menambahkan uraian kewajiban DKPP, yakni (i) menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, dan transparansi; (ii) menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu; (iii) bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan (iv) menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti—hal yang tidak ada di dalam undang-undang terkait sebelumnya. Mengikuti perkembangan dan pembahasan undang-undang Pemilu saat di Panitia Khusus (Pansus) DPR, terungkap fakta bahwa sepotong frasa dalam butir ke-3 Kewajiban DKPP yang berbunyi, "tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi," dilatarbelakangi oleh penilaian para pembentuk undang-undang terhadap sepak terjang DKPP periode sebelum sekarang, yang mereka nilai "melekat kapasitas yang melebihi dari sekadar mandat undang-undang", dimana hal tersebut merupakan penilaian yang tidak berdasar.

## 10.4 Kinerja Penyelenggara Pemilu Dalam Pemilu Tahun 2019

### 10.4.1 Jajaran KPU RI

Kelembagaan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu tahun 2019, sehingga kita dapat menyibak apakah kinerjanya dianggap berhasil, setengah berhasil, atau gagal, sekurang-kurangnya tergambar, sebagai berikut:

(1) *Pencapaian produk dari tujuan yang dimandatkan (Product achievement of mandated goals), yang mandat tersebut merupakan pencapaian dari tugas, wewenang, dan kewajiban (Achieving the mandate of duties, authority and obligations).*

Amanat mandat KPU bersumber dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Secara simplifikasi, mandat tersebut terumuskan ke dalam tugas, wewenang, dan kewajiban KPU. Dalam hemat penulis, ujung dari pelaksanaan mandat tersebut adalah terpilihnya para penyelenggara negara hasil-hasil Pemilu. Para penyelenggara dimaksud adalah terpilihnya (i) Pasangan calon presiden dan wakil presiden, seperti kita tahu Joko Widodo dan Ma'ruf Amin telah ditetapkan oleh KPU sebagai presiden dan wakil presiden terpilih; (ii) para legislator DPR RI yang berjumlah 575 kursi DPR RI dari 80 Daerah Pemilihan (Dapil); (iii) para senator anggota DPD RI yang berjumlah 136 kursi DPD dari 34 Dapil; (iv) para legislator DPRD provinsi yang berjumlah 2.207 kursi dari 272 Dapil; dan (v) para legislator DPRD kabupaten/kota berjumlah 17.340 kursi dari 2.206 Dapil. Jumlah seluruh para penyelenggara negara hasil Pemilu tahun 2019 sebanyak 20.258 jiwa.

Keterpilihan para penyelenggara negara tersebut, melalui penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, yang tahapannya mulai sejak awal tahun 2017 hingga pelantikan diagenda-kan pada 20 Oktober 2019. Pemilu dimaksud dirancang dan diselenggarakan ke dalam 3 (tiga) kerangka besar (*three main stages of elections*), yakni masa sebelum penyelenggaraan Pemilu (*pre-election period*), masa pelaksanaan Pemilu (*election period*), dan pasca-penyelenggaraan Pemilu (*post-election period*) yang dikenal dengan Siklus Proses Pemilu (*the Electoral Cycle*) (International-IDEA 2012). Dalam kerangka penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, KPU menerbitkan suatu peraturan

yang memuat tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan Pemilu. Di dalam peraturan itu, secara implisit dimaklukkan mengenai masa tahapan-tahapan persiapan, pelaksanaan, dan penyelesaian/pertanggungjawaban. Dalam Pemilu tahun 2019 ini, jajaran KPU telah menyelenggarakan 23 (duapuluh tiga) item kegiatan.

(ii) *Pendayagunaan secara efektif terhadap sumber daya-sumber daya (Effective utilization of resources).*

Sumber daya adalah seperangkat nilai potensi yang melekat atau dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang baik dalam kapasitas sendiri-sendiri, maupun dalam orang yang tergabung dalam suatu organisasi. Bentuk sumber daya fisik atau material, KPU memiliki perangkat sarana dan prasarana yang kuat dan menjalur ke dalam struktur-struktur atas-bawah-atas (*vertical potential*), yakni struktur hierarkis menurut undang-undang, maupun ke samping (*horizontal potential*), yakni relasi-relasi dengan organisasi-organisasi non-struktural, termasuk di dalamnya dengan para pemangku kepentingan. Di samping itu jajaran KPU juga memiliki sumber daya yang bersifat non-fisik (*intangible*), yakni dukungan publik yang menginginkan perbaikan-perbaikan dalam praktik demokrasi dan pengelolaan pemerintahan negara pada umum. Sebagai contoh, saat KPU mengintroduksi paket antikorupsi dalam rangka mendepromosikan calon legislatif berlatar belakang tindak pidana korupsi, KPU memperoleh dukungan publik yang luas.

Dalam hal potensi sumber daya non-fisik pula, KPU memiliki kekayaan Sumber Daya Manusia (SDM) berlimpah, terdiri atas belahan komisioner (*policy maker*) di satu sisi, dan unit pendukung (*support unit*) di sisi yang lain. Menurut anggota KPU Pramono Ubaid Tanthowi dalam paparan di Forum Tematika Bakohumas Kemenlu 4 April 2019, dari 549 Satuan Kerja (Satker) yang ada, jumlah komisioner KPU dari hulu hingga hilir sebanyak 5.955.382 orang, sedangkan jumlah jajaran Sekretariat termasuk personal Perlindungan Masyarakat (Linmas) pada saat hari H Pemilu sebanyak 1.810.548 orang, dan seluruhnya berjumlah 7.766.030 orang. Dalam Pemilu tahun 2019, setiap Satker memiliki tanggung jawab dalam mengelola anggaran sebanyak Rp27.343.545.778.00—terhimpun dari tiga tahun

anggaran (2017-2019). Aspek orang dan anggaran, memiliki dimensi-dimensi pergerakan sumber daya KPU. Dalam memenuhi kebutuhan perlengkapan (logistik) Pemilu, beragam jenis dan jumlah dengan spesimen yang dalam Pemilu tahun 2019, terdiri atas kotak suara 4.060.079 unit, segel 75.116.829 keping, sampul 51.251.851 lembar, surat suara 933.879.651 lembar, alat bantu tuna netra 1.610.148 lembar, bilik suara 2.114.583 unit, tinta 1.603.676 botol, hologram 62.263.014 helai, formulir 561.097.820 lembar, dan daftar paslon, daftar caleg dan DPD, dan DCT 3.996.636 lembar (Media Keuangan April 2019).

Seluruh potensi dimaksud, menautkan kerumitan-kerumitan berbasis faktor-faktor objektif dan faktor-faktor objektif serta memedomani ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam ukuran-ukuran kuantitatif, KPU dalam menyelenggarakan Pemilu tahun 2019, dapat dinyatakan berhasil dalam mendayagunakan seluruh potensi struktur organisasi yang dimilikinya dengan relatif baik. Tidak berlebihan jika dinyatakan bahwa selama menyelenggarakan Pemilu tahun 2019, KPU berhasil menggerakkan seluruh sumber daya di dalam tubuhnya. Prasyarat mutlak dalam kaitan dengan anggaran, jajaran KPU dituntut untuk memahami secara benar mengenai penganggaran. Sebagai contoh, dalam Pemilu tahun 2019 terdapat penambahan jumlah anggota Badan Penyelenggara Pemilu *ad hoc*, selain konsekuensi dari pengundangan undang-undang Pemilu yang baru, juga sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018 tanggal 23 Juli 2018. Keharusan berkemampuan tersebut meliputi pengajuan, pengelolaan, dan laporan penggunaan anggaran dengan perencanaan presisi tinggi, termasuk kapasitas dalam memerkirakan kenaikan satuan biaya honorarium, standar harga pada satuan biaya masukan, kenaikan inflasi, dan seterusnya, sangatlah mutlak.

Saat bersamaan, jajaran KPU dituntut untuk mampu mengelola daftar pemilih dengan tepat—untuk bagian ini diuraikan di bagian berikutnya. Dalam Pemilu tahun 2019, jumlah pemilih kita *di dalam negeri* sebanyak 190.779.969 meliputi 95.373.698 laki-laki dan 95.406.271 perempuan, serta data pemilih *di luar negeri* berjumlah 2.086.285 terdiri atas 920.511

laki-laki dan 1.165.774 perempuan, yang seluruh pemilih berjumlah 192.866.254 jiwa (Saputra 2019). Dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya, jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) Pemilu tahun 2019 meningkat. Jika jumlah pemilih di tiap TPS dalam Pemilu tahun 2014 sebanyak 500 mata pemilih, yang seluruhnya dalam Pilpres tahun 2014 sebanyak 190.307.134 jiwa dengan jumlah TPS sebanyak 545.803 unit, maka dalam Pemilu tahun 2019 dibatasi hanya 300 pemilih, dengan jumlah pemilih 192.828.520 jiwa, sehingga jumlah TPS dalam Pemilu tahun 2019 sebanyak 810.283 unit (Media Keuangan April 2019). Akhirnya KPU berhasil mengoptimalkan dalam memanfaatkan seluruh sumber daya yang ada, mendorong optimalisasi peran tuntas seluruh sumber daya yang ada itu, dan mengampuhkan kinerja struktur organisasi KPU.

(iii) *Pelebagaan (Institutionalization)*. Lembaga KPU memiliki banyak pengalaman. Rancang bangun Pemilu kita, pertama-tama kepada dan menyangkut KPU. Wajar belaka tema-tema perdebatan penataan Pemilu kita, pada awal-awal reformasi di Indonesia adalah, identifikasi lembaga KPU. KPU juga mengalami bergudang-gudang pengalaman, di satu sisi memperoleh pujian hebat dari kalangan partikelir dari dalam dan luar negeri, di sisi yang lain pernah memperoleh caci maki akibat prahara (*big bang*) pasca-Pemilu tahun 2004—dan dalam ruang lingkup yang terbatas (*small bursts*) pada pasca-Pemilu tahun 2009 (Sardini 2018). Wajar belaka jika dinyatakan bahwa KPU adalah saudara paling tua dan paling berpengalaman dalam menyelenggarakan Pemilu. Pengalaman KPU dalam titian sejarahnya, mendorong penguatan pelebagaan organisasi. Setelah prahara pasca-Pemilu tahun 2004, KPU dirancangan oleh pembentuk undang-undang, untuk tegas dalam membagi ruang lingkup kewenangan. Dalam bentuk konkret, ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 melarang tiap komisioner untuk mengurus hal-ikhwal anggaran, dan sepenuhnya diserahkan dan menjadi tanggung jawab sekretariat jenderal KPU. Pelajaran tersisa dari Pemilu tahun 2004 pula, demi peningkatan performa KPU, melalui penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pembentuk undang-undang menceraikan Pengawas Pemilu dari struktur organisasi KPU dan mentransfor-

masikan Panwaslu menjadi Bawaslu. Dari kelemahan Pemilu tahun 2009, pembentuk undang-undang meningkatkan kapasitas kelembagaan penegak kode etik menjadi DKPP dalam bentuknya sekarang.

Seluruh langkah telah dilakukan oleh lembaganya. Secara intensif dan berjenjang, KPU menekankan keharusan jajarannya memahami seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan. Kapasitas dalam memahami dan meresapi seluruh peraturan, menjamin kesuksesan pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban KPU dalam menyelenggarakan Pemilu. Menurut Ketua KPU RI Arief Budiman menyatakan bahwa "sebetulnya, Pemilu bukanlah barang baru, dan bagi Penyelenggara Pemilu, Pemilu kali ini (Pemilu tahun 2019) memiliki beban tanggung jawab lebih besar, mengingat kewajiban jajaran KPU untuk menjelaskan mengapa para pemilih harus memilih lima jenis suara pada hari H Pemilu, (dan) supaya mampu menjelaskan kepada pemilih, (maka jajaran KPU) logikanya harus terlebih dahulu menguasai seluk-beluk Pemilu tahun 2019. Bagi saya, Pemilu sebetulnya soal teknik, karenanya mereka harus mampu menjelaskan soal-soal teknik kepada publik." (Kompas, 3 Maret 2019). Dari pernyataan Ketua KPU ini, KPU dalam rangka pelembagaan organisasi menginternalisasi kepada jajarannya.

Pengundangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dalam derajat tertentu menguatkan pelembagaan di tubuh KPU. KPU mulai Pemilu tahun 2019 dilempangkan dengan kerangka tugas, wewenang, dan kewajiban. Sebagian besar juga berangkat dari pengalaman dalam Pemilu tahun 2014 dan rangkaian Pilkada sepanjang 2005 hingga Pilkada tahun 2017, postur KPU dalam menyelenggarakan Pemilu tahun 2019 lebih ramping, terdorong dalam kapasitas yang paling kuat untuk berkonsentrasi dalam urusan-urusan administrasi Pemilu, hal-ikhwa mengenai permasalahan Pemilu diserahkan dan ditangani sebagian besar oleh Bawaslu dan sisanya oleh DKPP. Efek positif yang kemudian terasa adalah para fungsionaris KPU di seluruh level untuk lebih percaya diri. Dengan meminjam khazanah administrasi publik, pelembagaan organisasi lebih menitikberatkan pada perilaku sosial yang lebih unggul, kendatipun tidak mengesampingkan struktur formal. Efek positif dari

pelembagaan organisasi adalah pendorong produktivitas dan perubahan ke arah yang diharapkan. Akhir dari pelembagaan adalah iklim kondusif untuk bertumbuh dan berkembangnya kreativitas, invensional, dan inovasional (*a climate conducive to the growth and development of creativity, conventional and innovative*). (Patton dan Sawicki 1986).

(iv) *Kebijakan organisasi yang bernuansa inovatif (Innovative organizational policies)*. Menghadapi Pemilu tahun 2014, KPU periode 2012-2017 telah merintis sejumlah inovasi. KPU waktu itu memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi (*Information and Communication Technology*), melalui karya inovasi (i) Sistem Informasi Partai Politik (Sipol); (ii) Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih); (iii) Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng); (iv) Sistem Informasi Calon (Silon); dan (v) Sistem Informasi Logistik (Silog) (Lee et al. 2017). Dari karya inovasi ini mendorong pelaksanaan Pemilu lebih transparan, dapat diikuti oleh siapapun yang menginginkannya. Antara lain dengan latar belakang seperti itu, maka Pemilu menyudahi pada derajat paling jelas, mengenai Pemilu yang tidak dapat diikuti oleh sembarang orang, kecuali mereka yang memiliki akses kuat ke dalam proses-proses pengambilan keputusan Pemilu. Dengan kelima karya inovasi dimaksud, Pemilu menjadi lebih inklusif—karena setiap orang dalam institusi-institusi publik berpeluang untuk mengorganisasi diri dalam keterlibatan-keterlibatan dalam Pemilu. Akhirnya, penyelenggaraan Pemilu berlangsung secara lebih transparan, akuntabel, dan aksesibel (Sardini 2017).

KPU periode sekarang melakukan sejumlah inovasi. Selain melestarikan inovasi warisan KPU periode lalu, melalui penyempurnaan di sejumlah bagian, juga membuat karya inovasi yang baru dan berbeda dengan karya yang telah ada sebelumnya. Untuk seluruh rancangan yang hendak dilakukannya, sebagaimana presentasi Sekretaris Jenderal KPU dalam forum Open Government Partnership Global Summit Forum, Canada, 2 Juni 2019, KPU bertekad mengintegrasikannya ke dalam program besar apa yang dinamakan "*Evolution of Efforts to Foster Transparent, Free, and Fair Election in Indonesia*." Dari dokumen yang tersedia, KPU merencanakan banyak hal, namun yang

disajikan di bagian ini hanyalah yang telah diterapkan dalam Pemilu tahun 2019, sebagai berikut:

*Pertama, Coklit Serentak.* Pada awal tahun 2008, bersamaan dimulainya dengan pendaftaran pemilih, yang dikelola secara lebih cepat. Program ini dimaksudkan untuk mengubah kebiasaan lama, yang terjadi dalam kultur penyelenggara Pemilu, dalam menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan mepet dari tenggat waktu (*last minute*). Alhasil, jajaran KPU sejak KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPS, terhubung dalam satu jaringan dengan yang dikerjakan oleh Petugas Panitia Daftar Pemilih (PPDP). Tidak hanya untuk pekerjaan di dalam negeri, Coklit Serentak ini juga diterapkan untuk Coklit di seluruh Indonesia. Menurut Ketua KPU Arif Budiman, di setiap Kedubes RI atau Kantor Perwakilan Republik Indonesia di 32 negara sahabat, seperti yang dilakukan pada 17 April 2018. Pada hari pemungutan dan penghitungan suara di TPS Den Haag, yang bertempat di Sekolah Indonesia, inovasi ini diterapkan oleh PPLN dan KPPSLN Den Haag, pada 13 April 2019. Setiap pemilih yang mengantongi Formulir Model C6, begitu tiba di TPS, didata ulang melalui perangkat dalam-jaringan (*on-line*) dan barkode di lokasi TPS. Dengan perangkat ini, proses penggunaan hak memilih warga negara kita di Negeri Belanda berlangsung lebih cepat dari Pemilu-Pemilu sebelumnya.

*Kedua, Situng Serentak.* Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng), pada prinsipnya program penyediaan informasi dengan prinsip kerja memindai Formulir Model C1 di TPS, melalui dua proses langkah, yakni pemindaian (*scanning*) di TPS dilakukan di kecamatan, dan diulang di tingkat kabupaten/kota, untuk seterusnya tersaji di laman KPU dalam program Situng tersebut. Program ini selain dapat diakses oleh masyarakat, juga memberi kesempatan kepada khalayak untuk terlibat dalam perbaikan-perbaikan jika didapat adanya ketidaksamaan pengunggahan Formulir Model C1 tadi, sehingga menjadi benar. Perbedaan Situng Serentak ini adalah, jika Situng Model Pemilu tahun 2014 dikerjakan secara terpisah, dan proses penghitungan suara pun secara terpisah, maka Situng Serentak ini pengerjaannya digabung secara serentak. Penggabungan ini dapat meringkas waktu, sehingga menca-

pai efisiensi, selain karena dua pekerjaan yang terpisah, dapat dikerjakan dalam sekali waktu.

*Ketiga, aplikasi DPT dalam Genggaman.* Sejalan dengan gerakan melindungi hak pilih, kehadiran aplikasi ini sangat membantu. Aplikasi ini menyediakan layanan kepada tiap warga negara yang memiliki hak untuk memilih, untuk mengecek status kepemilihan di dalam Pemilu. Cukup dengan menuliskan nama dan nomor induk kependudukan, tiap warga dapat beroleh informasi akan status kepemilihan tersebut, yakni apakah telah terdaftar sebagai pemilih, atautkah terluput dari daftar pemilih dalam Pemilu tahun 2019 ini, atau jika belum maka kita dapat segera mendaftarkan nama kita. Mengingat aplikasi ini berbasis android, dan hanya tersedia di kanal platform *Google Play*, maka untuk mengunduh perangkat lunak tersebut, terlebih dahulu mengunjungi kanal platform *Google Play* itu. Langkah ini cukup membantu warga yang ingin lebih praktis, tanpa misalnya kehilangan banyak waktu untuk mengecek nama kita di tempat-tempat dipasangkan daftar pemilih (<https://lindungihakpilihmu.kpu.go.id>).

*Keempat, publikasi produk hukum.* Konsumsi informasi mengenai peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan cukup meningkat pesat. Seringkali setiap pihak, yang terlibat dalam Pemilu, seperti peserta Pemilu, kandidat, praktisi hukum, selain para Penyelenggara Pemilu sendiri, serta masyarakat umum, kadang mengalami kesulitan untuk mencari produk-produk hukum seperti undang-undang Pemilu, peraturan KPU, keputusan hukum, dan lain-lain. Tidak saja karena sumber-sumber hukum yang tersedia jika dicari bakal bermacam dengan produk hukum yang sedang tidak kita cari, juga konten-konten di jagat maya penuh berselang-seling dengan hal-hal yang tidak kita perlukan. Berlatar belakang hal tersebut, KPU mengambil inisiasi untuk membantu konsumen informasi yang tengah memerlukan dokumen hukum. Program ini merupakan bagian dari kerja Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), maka program ini disebut aplikasi *PPID Online*, atau *e-PPID* sekaligus juga bagian dari komitmen KPU untuk mewujudkan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). Dari aplikasi ini tiap pihak dapat dengan mudah

menemukan suatu produk hukum yang dikehendakinya.

*Kelima, inovasi jajaran KPU di daerah.* Penting untuk dicatat adalah perkembangan inovasi dari KPU di sejumlah daerah. (i) *Inovasi Alat Pembaca Layar untuk Kaum Diffable*, dari KPU Provinsi Banten. Karya ini membantu kaum disabilitas dalam membaca informasi-informasi kepiluan yang tersaji dalam laman KPU Provinsi Banten. Perangkat pemudahan ini mengubah bahasa program menjadi bahasa yang ramah bagi kaum disabilitas. Inovasi ini memuat beberapa perangkat pembaca layar (*tools screen reader*) di laman KPU Provinsi Banten, yang biasanya hanya dapat dinikmati oleh kebanyakan orang, namun dengan perangkat inovasi ini, kaum disabilitas dapat juga menikmatinya. Prinsip inovasi ini mengubah tulisan (*text written*) yang terpampang di layar monitor menjadi suara (*text speech*) (*untuk tunanetra*), memperbesar dan memperkecil tampilan *website* (*penyandang disabilitas, low vision*), pengubahan jenis fon huruf (*penyandang disleksia*), serta pengaturan yang lebih kontras dengan laman ([www.kpu-bantenprov.go.id](http://www.kpu-bantenprov.go.id)); (ii) *Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Online*, dari KPU Provinsi Sumatera Utara. Untuk meningkatkan kinerja di lingkungan internal, KPU Provinsi Sumatera menggagas penerapan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP). Dengan karya ini, maka lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan dan pengendalian internal menjadi lebih mudah karena hanya dilakukan secara dalam-jaringan (*online*); dan (iii) *Aplikasi Pemilu Pintar 2.0*, dari KPU Temanggung. Dari kaki Gunung Sindoro dan Sumbing, Jawa Tengah, lahir aplikasi yang dijuluki Pemilu Pintar. Aplikasi berbasis android ini dapat diunduh siapapun yang menghendakinya. Memuat konten selain segudang informasi mengenai Pemilu, media pengecekan daftar pemilih, termasuk lokasi warga menyoblos, dan media untuk warga masyarakat juga dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan seputar Pemilu. KPU Kabupaten Temanggung akan menjawabnya. Ketiga contoh inovasi terkait Pemilu ini adalah sekadar contoh dari inovasi-inovasi sejenis yang digagas oleh jajaran KPU di tanah air.

(v) *Penerapan Manajemen Risiko (Implementation of risk*

*management*). Secara kuantitas, Pemilu tahun 2019 telah berakhir dengan catatan yang baik. Kendatipun demikian, bukan berarti tidak terdapat sisa-sisa catatan yang penting untuk bahan perbaikan ke depan. *Pertama, problematika data dan daftar pemilih*. Pada awalnya permasalahan ini dapat dituntaskan, mengingat KPU periode sebelumnya, dalam pandangan penulis, telah berhasil dirunut, diidentifikasi, dan dicarikan jalan ke luar, sehingga Pemilu tahun 2014 lebih baik daripada Pemilu sebelumnya (Sardini, 2017). Problematika data pemilih, selalu berada di sekitar perbedaan profil data antara rezim administrasi kependudukan di bawah pengelolaan pemerintah c.q. Dirjen Kependudukan dan rezim administrasi pemilih di bawah pengelolaan KPU (Sardini, 2018), namun ketika kedua rezim administrasi diharuskan undang-undang Pemilu untuk menyelesaikan bersama, permasalahan belum juga tertangani. Deteksi Bawaslu memperlihatkan, permasalahan hak pilih terjadi di 378 dari 514 kabupaten/kota—yang oleh Bawaslu ditempatkan sebagai urutan pertama dengan skor 74%.

Berangkat dari pengamatan terhadap dinamika pengelolaan data pemilih, hasil konfirmasi dan diskusi ke jajaran KPU dan/atau Bawaslu, membaca dokumen-dokumen resmi termasuk laporan hasil pengawasan Bawaslu, penulis pada akhirnya menarik ke arah yang lebih substantif dan luas bahwa akar-akar permasalahan data pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih dalam Pemilu tahun 2019 adalah (i) tiap mata rantai dari rangkaian administrasi dan manajemen penyediaan data sejak data yang disediakan oleh pemerintah serta langkah pemutakhiran daftar pemilih oleh jajaran KPU, tidak dihasilkan profil data sesuai harapan (tidak *favorable*), dengan latar permasalahan yang sebenarnya terkait kualitas kinerja yang disumbang oleh sumber daya manusia; (ii) kesalahan teknik (*a machine error*), yakni kesalahan yang bersumber dari kelemahan program, cacat kode dalam membaca dan mengolah kode dalam perangkat lunak dengan penamaan entri yang berbeda dalam bahasa program, termasuk di dalamnya kualitas dan kapasitas jaringan internet yang mengatur lalu lintas dari dan ke server yang tersedia; dan (iii) kelemahan penguasaan dalam membaca, merestrospeksi, memerkirakan, dan memroyeksikan peristi-

wa-peristiwa demografis, yakni peristiwa kelahiran (*natalitas*), kematian (*mortalitas*), dan ini yang paling memilukan ialah administrasi kepindahan penduduk dan/atau pemilih dari tempat ke tempat lain (*mobilitas*), dan yang seluruhnya itu berkaitan dengan administrasi data—khas kelemahan administrasi pemerintahan negara.

*Kedua, perihal sistem informasi penghitungan (Situng).* Isu ini mengangkat KPU dalam objek persangkaan yang tidak perlu. Bukan tentang kebenaran materiel terhadap apa yang dikerjakan oleh KPU, karena persoalan Situng ini bukan suatu keharusan atau yang digariskan oleh undang-undang Pemilu, juga hasil akhir dari Situng ini tidak berbeda jauh dengan hasil rekapitulasi perolehan suara yang dilakukan manual, berjenjang, dan hasil resmi. Di sini terdapat kelemahan akan kinerja KPU dalam mengelola Situng ini. Dapat dinyatakan bahwa Situng ini menguak kelemahan kinerja jajaran KPU. Selain keterlambatan, juga kesalahan, sedangkan keterlambatan dan kesalahan tersebut diakui oleh KPU. Poin penting yang perlu dicatat adalah responsi KPU dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan publik. Penulis memandang bahwa sumber permasalahan dari penampilan Situng adalah koordinasi di antara jajaran, baik terlambat maupun adanya kesalahan dimaksud, dan saat bersamaan, mungkin karena panjangnya mata rantai hingga ke server KPU, sedangkan hal tersebut menyangkut juga disumbang oleh kualitas dan kapasitas jaringan, maka drama ini masih dianggap belum memuaskan.

Kedua belit isu (data dan daftar pemilih serta Situng) di atas, berangkat dari lemahnya kapasitas KPU dalam memerkirakan sesuatu. Kedua isu tersebut, sehingga timbul, berasal-muasal dari adanya mata rantai yang panjang, melibatkan jutaan orang di dalamnya, sedangkan jutaan orang tersebut berlatar belakang yang beragam dari sisi kapasitas dan faktor-faktor yang pada pokoknya menyangkut kurangnya pemenuhan standar kerja. Faktor lain adalah, menurut penulis, kurang memadainya daya dukung peranti keras, sedangkan hal ini juga sebagian ditunjang oleh kesatuderapan langkah menurut standar kerja dimaksud. Dalam konsep manajemen risiko, kapasitas jajaran KPU dituntut tidak saja untuk mema-

hami faktor-faktor risiko yang mungkin timbul, kapasitas menganalisis data dan seluk-beluk di balik muncul dan perlakuan terhadap suatu data, dan tindakan-tindakan apa yang semestinya dapat mengurangi permasalahan. Relevan jika KPU menerapkan manajemen risiko dalam Pemilu.

#### **10.4.2 Jajaran Bawaslu**

Mari kita periksa bagaimana jajaran Pengawas Pemilu, di bawah pelaksana fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian organisasi Pengawas Pemilu puncak, yakni Bawaslu, dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban pengawasan Pemilu dalam Pemilu tahun 2019, sebagaimana mandat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

*(1) Pencapaian produk dari tujuan yang dimandatkan (Product achievement of mandated goals).*

Berbeda dengan jajaran KPU yang produk dari tujuan yang dimandatkan undang-undang berupa terpilihnya para penyelenggara negara hasil Pemilu, tidak demikian dengan jajaran Bawaslu. Ujung dari pelaksanaan mandat jajaran Bawaslu adalah terlaksananya tugas, wewenang, dan kewajiban pengawasan Pemilu, yang dibuktikan dengan hasil-hasil pengawasan tahapan dan non-tahapan Pemilu serta dalam bentuk lainnya, yang seluruhnya dapat dibuktikan dalam rupa-rupa laporan angka, keputusan/putusan, kebijakan, dan bentuk-bentuk lain yang dapat diverifikasi. Sebagai bagian dari lembaga negara, pokok hasil kerja haruslah konkret, dapat dibuktikan, dan tidak bersifat abstraktif.

*Pertama, ukuran kualitatif.* Laporan-laporan masyarakat pemilih atau warga negara pada umumnya dapat dijadikan ukuran mengenai kualitas penyelenggaraan Pemilu. Kualitas laporan juga menentukan gambaran kinerja lembaga tersebut. Ungkapan-ungkapan publik yang disampaikan melalui media massa, sejauh memiliki kredibilitas dari proses dan bukti, dapat dijadikan ukuran penilaian. Laporan lembaga formal juga otoritatif dalam penilaian. Laporan-laporan tersebut dapat dipertimbangkan sebagai bahan tambahan, yang memiliki makna penting. Laporan dimaksud adalah laporan akhir dari berbagai

misi pemantauan Pemilu baik domestik maupun mondial—jika memang tersedia (*Final reports of various election observation missions (international and domestic) where they are available*) (International-IDEA 2001). Konsep-konsep evaluasi dalam kegiatan administrasi pemerintahan juga dapat dijadikan sebagai bahan penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan Pemilu. Hal ini karena, Pemilu adalah bagian dari kegiatan administrasi pemerintahan, sedangkan administrasi pemerintahan terikat dengan asas-asas pemerintahan yang baik. *Kedua, ukuran reflektif.* Tanggung jawab jajaran Pengawas Pemilu sama dengan tanggung jawab KPU dalam menyelenggarakan Pemilu. Dengan kata lain, jika KPU adalah administrator utama Pemilu, dengan tugas, wewenang, dan kewajiban penyelenggaraan Pemilu, maka tanggung jawab jajaran Bawaslu adalah penjamin kualitas penyelenggaraan Pemilu (*quality assurance*). Tanggung jawab Bawaslu adalah paralel dengan tanggung jawab KPU, sehingga akhirnya jika kinerja KPU dinilai tidak berkualitas, maka terlebih tidak berkualitasnya kinerja Bawaslu, sedangkan kepada Bawaslu melekat beban tanggung untuk menjamin kualitas penyelenggaraan Pemilu. *Ketiga, kuantitatif,* ukuran-ukuran yang digambarkan melalui data angka, dapat dijadikan gambaran mengenai kinerja jajaran Bawaslu. Selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, jajaran Bawaslu menerima laporan pelanggaran Pemilu 1.329 kasus, temuan pelanggaran sebanyak 7.183 kasus, dan setelah diregistrasi menjadi perkara 7.598 kasus. Jumlah temuan lebih banyak daripada laporan menunjukkan indikasi positif. Temuan adalah perkara hasil pengawasan aktif, sedangkan laporan adalah sebaliknya. Temuan mengindikasikan bahwa jajaran Pengawas Pemilu bekerja secara baik, daripada laporan yang adalah laporan yang diterima jajaran Bawaslu berdasarkan laporan yang disampaikan oleh jajaran Bawaslu.

Dari sebanyak 7.598 tersebut, terdiri atas (i) 5.319 pelanggaran administrasi Pemilu; (ii) 458 jenis pelanggaran tindak pidana Pemilu; (iii) 149 pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu; (iv) 730 pelanggaran hukum lainnya; (v) 798 kategori bukan pelanggaran Pemilu; dan (vi) 134 jenis pelanggaran yang tengah diproses jajaran Bawaslu. Dari 34 provinsi, terdapat 5

(lima) provinsi dengan data laporan tertinggi, yakni (i) Sulawesi Selatan 215 laporan; (ii) Jawa Barat 141 laporan; (iii) Papua 145; (iv) Aceh 95; dan (v) Sumatera Utara 89; sedangkan 5 (lima) provinsi dengan temuan terbanyak: (i) Jawa Timur 3.002; (ii) Sulawesi Selatan 806; (iii) Jawa Barat 582; (iv) Sulawesi Tengah 475; dan (v) Jawa Tengah 399. Dari sebanyak 458 jenis pelanggaran tindak pidana Pemilu laporan dan temuan, sebanyak 111 diputus di pengadilan dan 103 di antaranya telah berkekuatan hukum tetap dan 8 dilakukan upaya banding. Dari angka-angka ini terungkap bahwa 24 perkara adalah putusan tindak pidana Pemilu bernuansa praktik politik uang, dengan hasil 23 putusan berkekuatan hukum tetap, dan satu perkara dalam proses banding (Setjen Bawaslu 20 Mei 2019).

Perihal penyelesaian sengketa proses Pemilu, dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, jajaran Bawaslu menerima 816 permohonan, dengan rincian (i) 48 permohonan ke Bawaslu RI; (ii) 13 permohonan ke Bawaslu provinsi; dan (iii) 13 permohonan ke Bawaslu kabupaten/kota. Dari angka sebanyak 816, terdapat 431 permohonan pada masa tahapan Pemilu, dan sebanyak 421 akibat keputusan jajaran KPU, yang diajukan oleh 731 partai politik peserta Pemilu, dan 521 calon anggota DPRD kabupaten/kota terkait pencalonan. Sebanyak 72 perkara di-registrasi, 28 perkara dikoreksi. Sebanyak 269 perkara tercapai kesepakatan (mediasi), dengan hasil 76 perkara dikabulkan sebagian, dan 120 dikabulkan seluruhnya, sedangkan 84 perkara ditolak. Dalam buku Laporan Kinerja Bawaslu tahun 2019, setelah proses mediasi dilakukan, terdapat 108 perkara yang diajukan ke mekanisme penyelesaian adjudikasi, dan didapat sebanyak 21 perkara yang dikabulkan, sedangkan 8 perkara dimohonkan ke Pengadilan TUN.

*(ii) Pendayagunaan secara efektif terhadap sumber daya-sumber daya (Effective utilization of resources).*

Jumlah seluruh jajaran Bawaslu dari hulu hingga hilir sebesar 916.587 orang. Mereka terdiri atas anggota Bawaslu di level pusat 5 orang, provinsi 188 orang, kabupaten/kota 1.914 orang, kecamatan 21.603 orang, desa/kelurahan 83.380 orang, dan PTPS 809.497 orang, sedangkan jumlah sekretariat jajaran Bawaslu berjumlah 12.027 orang, dengan rincian jajaran

sekretariat Bawaslu yang berstatus ASN di level sekretariat jenderal yang terdiri atas 3 (tiga) biro sebanyak 158 orang dan non-ASN sebanyak 793 orang, sementara jumlah personal di sekretariat Bawaslu provinsi yang berstatus ASN 686 orang, dan non-ASN sebanyak 1.138 orang, jumlah jajaran sekretariat Bawaslu kabupaten/kota yang berlatar belakang ASN 1.542 orang dan non-ASN 7.710 sehingga berjumlah 9.252 orang. Dengan demikian, jumlah jajaran Bawaslu dalam Pemilu tahun 2019 sebanyak 928.614 orang. Mereka tergabung ke dalam 35 Satker.

Pendayagunaan aparatur Bawaslu tampaknya menjadi tantangan tersendiri bagi jajaran Bawaslu. Secara teoritis sering dinyatakan, pendayagunaan baru dapat dijalankan secara efektif jika seluruh komponen di dalam lembaga telah mapan dalam pelembagaan. Namun pendayagunaan tidak melulu dilihat dari aspek kapasitas sumber daya manusia, namun kapasitas dalam menggali sumber-sumber potensi dasar organisasi, yang biasanya meliputi basis-basis material dan imaterial. Penilaian tertinggi terkait pendayagunaan adalah jika kapasitas seluruh volume dari potensi sumber daya manusia, dengan modal sarana dan prasarana yang dimilikinya, serta penggalan seluruh potensi material dan immaterial melebihi dari beban persoalan yang berkembang dan diselesaikan dengan baik menurut tugas, wewenang, dan kewajibannya.

(iii) *Pelembagaan (Institutionalization)*. Pelembagaan juga merupakan tantangan tersendiri bagi jajaran Bawaslu. Jika kita angkat satu aspek saja dari selubung isu pelembagaan sebuah organisasi, maka tantangan Bawaslu dalam mengisi jabatan-jabatan terutama level provinsi ke bawah penuh tantangan. Sempitnya waktu sedangkan keharusan untuk mengisi struktur-struktur atau organ baru, terutama di bawah level provinsi, yang justru jumlahnya paling banyak (bentuk piramidal), menjadi tantangan tersendiri bagi Bawaslu, terlebih menurut ketentuan undang-undang Pemilu, ini sama dengan KPU, tersentralisasi ke pusat. Menurut sumber data di Bawaslu, rata-rata komisioner Bawaslu adalah orang-orang baru, yang rata-rata sebanyak 80% di level provinsi, 79% di level kabupaten/kota, 65% di level kecamatan, dan kurang dari 50% di level

desa/kelurahan<sup>3)</sup>.

Jajaran Bawaslu memiliki sumber daya manusia yang relatif baru. Dengan mempertimbangkan pengisian jabatan yang dekat dengan Hari H Pemilu, sedangkan volume pengisian juga sangat banyak, maka pertarungan Bawaslu dalam menghadapi Pemilu tahun 2019 adalah kualitas kapasitas jajaran Bawaslu. Dengan menyadur pendapat Robbins, sebuah organisasi dapat berhasil menjalankan misinya jika memiliki keterampilan memadai dengan indikator keterampilan dasar (*basic literacy skill*), keterampilan teknik (*technical skill*), keterampilan interpersonal (*interpersonal skill*), dan kemampuan dalam memecahkan masalah (*problem solving skill*) (Robbins 2000), sedangkan tugas, wewenang, dan kewajiban jajaran Bawaslu—terutama amanat undang-undang Pemilu yang baru, keharusan jajaran Bawaslu untuk mencegah dan menindak praktik politik uang, sedangkan praktik politik uang sendiri adalah fenomena yang bahkan digambarkan inheren dalam tiap Pemilu dan Pilkada termasuk Pemilu tahun 2019 ini.

(iv) *Kebijakan organisasi yang bernuansa inovatif (Innovative organizational policies)*. Menghadapi Pemilu tahun 2014, Bawaslu menerbitkan sejumlah inovasi. Penulis menggolongkan inovasi yang diterbitkan oleh Bawaslu ke dalam 3 (tiga) bentuk. *Pertama*, inovasi peringatan dini. Di sini bisa disebut tentang Indek Kerawanan Pemilu (IKP). Jauh sebelum jatuhnya Hari H Pemilu, Bawaslu memberi peringatan kepada para pihak dan pemangku kepentingan untuk memerhatikan sejumlah isu, yang seluruh isu ini berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu tahun 2019. Laporan IKP tahun 2019 mengangkat 5 (lima) isu strategis, dengan rincian (i) Hak Pilih, dengan indeks 74%, terjadi di 378 dari 514 kabupaten/kota; (ii) Logistik Pemilu, dengan indeks 47%, terjadi di 244 dari 514 kabupaten/kota; (iii) Politik uang, berindeks 29%, terjadi di 150 dari 514 kabupaten/kota; (iv) Ujaran Kebencian, dengan indeks 7%, terjadi 37 dari 514 kabupaten/kota; dan (v) Netralitas ASN, dengan skor 4%, terjadi di 19 dari 514 kabupaten/kota. *Kedua*, pesan-pesan bahasa agama. Bawaslu menerbitkan sejumlah buku dengan tematika tertentu, yang pada pokoknya menggandeng para

3 informasi prosentase kebaruan personal PTPS tidak diketahui

pemuka agama yang ada dan diakui di Indonesia. Pemilu tahun 2009 dan Pilkada tahun 2010 Bawaslu pernah menerbitkan bahan pengayaan khutbah jumat dan buku kajian hukum politik uang menurut perspektif agama-agama, namun karya Bawaslu periode ini diperkuat dengan muatan-muatan yang lebih lengkap. Bawaslu menamakan Buku Serial Pengawasan Partisipatif Agama Islam (Setjen Bawaslu 2019), menurut ajaran Protestan (Pattianakotta & Samosir, tanpa tahun), Nilai-nilai ajaran Katolik (Wijayanto, tanpa tahun), menurut ajaran Buddha (Rahardjo, tanpa tahun), agama Hindu (Wirayasa, tanpa tahun), dan Konghucu (Prabuki, tanpa tahun). Seluruh muatan dalam tiap buku memberi perspektif teologis, penggunaan hak memilih, pesan kampanye toleran dan damai, antipolitik uang, dan petunjuk memilih pemimpin yang amanah. Namun sayang sekali, kualitas materi buku tak diikuti standardisasi format buku. Keenam buku tersebut, dan penulis lihat di banyak buku atau bahan penerbitan lain oleh Bawaslu, selain tidak menyantumkan tahun terbit, juga tidak terstandar sebagai buku internasional (ISBN, *International Standard Book Number*).

*Ketiga*, aplikasi pengawasan Pemilu, terdiri atas (i) *Aplikasi Siwaslu*, atau Sistem Pengawasan Pemilu, merupakan perangkat yang digunakan untuk sarana informasi pengawasan masa tahapan sebelum hari serta selama hari pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara Pemilu tahun 2019. Aplikasi ini memiliki makna ganda. Pertama, sarana kalangan internal melaporkan sebelum dan hari H Pemilu. Cara kerja aplikasi ini, Pengawas TPS (PTPS), organ baru Bawaslu di TPS, menyampaikan laporan kejadian dan hasil Formulir Model C1 ke Panwascam dengan mengunggah Formulir Model DA1, Formulir DB1 oleh Bawaslu kabupaten/kota, dan Formulir Model DC1 oleh Bawaslu provinsi. Dalam gambaran laporan Bawaslu, pada 14 April 2019, pengakses aplikasi ini hingga mencapai 184 ribu, dan sebanyak 103.515 PTPS dari 813.653 TPS telah melaporkan ke server Bawaslu. Kedua, publik juga dapat mengakses konten-konten di aplikasi Siwaslu tersebut; dan (ii) Aplikasi JDIH. Seperti yang dilakukan KPU, Bawaslu juga membuat aplikasi penyediaan produk hukum (*webbase*), dan berpentiasi ke dalam Jaringan Informasi dan Dokumentasi Hukum (JDIH).

Tujuan aplikasi ini adalah untuk membantu dan mempermudah siapa saja yang ingin mengakses produk hukum Bawaslu, seperti peraturan dan keputusan Bawaslu, putusan sidang sengketa proses Pemilu dan administrasi Pemilu, dan nota kerjasama Bawaslu dengan para pemangku kepentingan. Beberapa karya inovasi ini mewakili karya-karya lain Bawaslu.

(v) *Penerapan Manajemen Risiko (Implementation of risk management)*. Sama dengan KPU, Bawaslu tidak menerapkan manajemen risiko dalam penyelenggaraan Pemilu. (*electoral risk management*). Dengan tugas, wewenang, dan kewajiban yang begitu besar, luas, dan berat, selayaknya Bawaslu menerapkan manajemen risiko Pemilu. Dengan alasan struktur organisasi yang melibatkan ratusan ribu petugas, sedangkan rentang kendali dari hulu ke hilir begitu jauh, kondisi objektif dan kondisi subjektif begitu banyak, ketiadaan manajemen risiko memantik pertanyaan-pertanyaan inefektivitas kinerja jajaran Bawaslu. Secara konsepsional, karena ketiadaan manajemen risiko dimaksud, publik tidak dapat mengetahui adanya permasalahan-permasalahan dalam kinerja jajaran Bawaslu—jika pertanyaan harus diajukan ke sana. Dengan itu pula, karenanya, publik kesulitan meminta pertanggungjawaban kinerja Bawaslu.

#### **10.4.3 Jajaran DKPP**

DKPP adalah lembaga tumpuan harapan publik jika kepada kedua kolega Penyelenggara Pemilu lainnya, yakni jajaran KPU dan Bawaslu, menghadapi permasalahan. Mari kita teliti apa sepak terjang DKPP dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2019.

(1) *Pencapaian produk dari tujuan yang dimandatkan (Product achievement of mandated goals)*.

Selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, DKPP tampil tenang. Tidak seperti kinerja DKPP periode sebelumnya, DKPP kini tidak meletup-letup. Kinerja DKPP seperti ini, memang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang melalui garis mandat undang-undang Pemilu. Tapi apakah segala produk DKPP terkait dengan mandat tersebut tercapai? Jawabannya, tentu saja, harus kita sepakati tolok ukurannya—persis pertanyaan yang sama kita tujukan kepada KPU dan Bawaslu

di atas. Selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 (2 Januari sampai dengan 25 September 2019), DKPP memroses 293 perkara. Dari jumlah tersebut, sebanyak 148 putusan perkara telah dibacakan, sedangkan selebihnya, yakni 145 perkara, masih dalam tahapan persidangan. Dalam laporan RDP Komisi II DPR pada 26 September 2019, DKPP menyampaikan modus-modus pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, yang diproses oleh DKPP tahun 2019 sebagai berikut: (i) pelanggaran hukum 95 (32%) perkara; (ii) manipulasi suara 53 (18%) perkara; (iii) kelalaian proses Pemilu 32 (11%) perkara; (iv) perlakuan tidak adil 20 (7%); (v) konflik kepentingan 15 (5%); (vi) netralitas, keberpihakan, dan kebebasan 13 (4%); (vii) penyalahgunaan kekuasaan 11 (4%); (viii) penipuan saat pemungutan suara 7 (2%); (ix) penyuaian 5 (2%); (x) konflik internal institusi 4 (1%); dan (xi) kategori lain 15 (5%).

Dari angka 148 putusan perkara kode etik Penyelenggara Pemilu per 25 September 2019, DKPP memasukkan 578 orang nama jajaran KPU dan Bawaslu di Indonesia. Dari 148 dokumen putusan menyebutkan, sebanyak (i) 312 orang direhabilitasi nama baiknya; sedangkan yang dikenakan sanksi: (ii) 216 orang teguran tertulis atau peringatan; (iii) 2 orang dikenakan sanksi pemberhentian sementara; (iv) 25 orang dikenakan sanksi pemberhentian tetap alias pemecatan; dan (v) 10 orang digeser status atau dicopot dari jabatan dalam struktur internal organisasi Penyelenggara Pemilu. Dalam dokumen laporan DKPP kepada Komisi II DPR RI, DKPP menyatakan 55% dari jumlah Teradu yang dikenakan sanksi dalam perkara kode etik Penyelenggara Pemilu, berasal dari jajaran KPU di Sumatera Utara, Sulawesi Tenggara, Sumatera Selatan, Sulawesi Utara, Papua, dan jajaran Penyelenggara Pemilu di level pusat.

Jika jumlah perkara pengaduan digabung dengan pengaduan jabatan Ketua dan anggota DKPP periode 2012-2017, maka dihasilkan angka 3.685 kasus dan sebanyak 1.142 perkara setelah dilakukannya verifikasi administrasi dan verifikasi materiel. Pengaduan sebagian besar pengadu berlatar belakang masyarakat/pemilih dengan melibatkan jajaran Penyelenggara Pemilu sebanyak 1.668 (45, 26%). Pengaduan berikutnya berasal dari peserta Pemilu termasuk pasangan calon dalam Pilpres

2019 adalah sebanyak 1.061 orang (28, 79%), disusul kemudian Pengadu berlatar belakang Sekretariat lembaga Penyelenggara Pemilu dengan angka 511 orang (13, 87%), sedangkan berlatar belakang tim kampanye sebanyak 225 orang (6, 11%), partai politik melibatkan 159 orang (4, 31%). Dalam kedudukan sebagai Penyelenggara Pemilu, jajaran Pengawas Pemilu juga memiliki kewenangan untuk meneruskan perkara pengaduan kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP. Dalam Pemilu tahun 2019 ini, DKPP menerima penerusan laporan jajaran Bawaslu dan KPU sebanyak 61 orang (1, 66%).

Dibandingkan banyaknya teradu yang diajukan ke DKPP antara Pemilu tahun 2014 dan Pemilu tahun 2019, terungkap fakta terjadi penurunan secara signifikan. Jika pada Pemilu tahun 2014, jumlah pengaduan sebanyak 807 orang, maka dalam Pemilu tahun 2019 menurun menjadi 475 pengaduan. Pengaduan jajaran KPU mengalami peningkatan, yang dalam penyelenggaraan Pemilu berjumlah 133 kasus, dalam Pemilu tahun 2019 meningkat menjadi 144 pengaduan. Pada jenjang jajaran KPU Provinsi, penurunan signifikan, yakni dari 485 pengaduan dalam Pemilu tahun 2014, berubah menjadi 151 pengaduan, sedangkan level KPU kabupaten/kota, masih dibandingkan dalam dua Pemilu nasional, semula 1.994 pengaduan dalam Pemilu tahun 2014, menurut menjadi 1.177 pengaduan dalam Pemilu terakhir. Kondisi berbanding terbalik dengan pengaduan yang dialamatkan kepada jajaran Bawaslu, turun sekitar 50%, sedangkan jajaran Bawaslu provinsi, yang lima tahun lalu diadakan sebanyak 121 pengaduan, Pemilu terakhir sebanyak 84 pengaduan. Pada level kabupaten/kota, jumlah pengawas level kabupaten/kota meningkat secara signifikan jika dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya, yakni dari semula 385 pengaduan meningkat menjadi 527 pengaduan.

(ii) *Pendayagunaan secara efektif terhadap sumber daya-sumber daya (Effective utilization of resources)*. Nilai potensi yang dapat dikembangkan oleh DKPP dalam menjalankan mandat undang-undang adalah cukup berlimpah. Seluruh potensi yang dimilikinya itu, selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, digunakan sebaik-baiknya oleh jajaran DKPP. Sumber daya manusia, sebagai komponen terbesar dalam menjad-

ikan penentu dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban, sejauh penilaian umum, juga didayagunakan dengan sebaik-baiknya. Fakta yang terbantahkan, sumber daya manusia yang tersedia di DKPP, utamanya jajaran sekretariat, memiliki kapasitas yang memadai untuk membantu kepada ketua dan anggota dalam menjalankan mandat undang-undang.

Kapasitas sumber daya manusia tercermin dari penyelesaian perkara-perkara yang ditangani, sejak penerimaan pengaduan, verifikasi administrasi dan materiel, persidangan, penyusunan putusan, hingga penerbitan dan pembacaan putusan. Menurut ketentuan Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2013, dalam Pemilu tahun 2019, jumlah personal sekretariat DKPP, sebanyak 33 berlatar belakang ASN, terdiri atas seorang kepala biro, 3 kepala bagian, dan 9 kepala subbagian. Mereka didukung oleh para tenaga fungsional tenaga ahli sebanyak 5 orang. Di samping itu, selain ASN, sekretariat DKPP juga berlatar belakang non-ASN, sebanyak 50 orang. Jumlah seluruh unit pendukung sistem sebanyak 83 orang. Mereka tergabung dalam Sekretariat Biro Administrasi DKPP di bawah koordinasi Sekretaris Jenderal Bawaslu. Seperti telah disinggung di bagian sebelum ini, DKPP juga memiliki perangkat organisasi dalam status nonstruktural, yang disebut Tim Pemeriksa Daerah (TPD) berjumlah 170 orang.

(iii) *Pelembagaan (Institutionalization)*. Struktur organisasi DKPP lebih sederhana jika dibandingkan KPU dan Bawaslu. Seperti disinggung di bagian sebelum ini, penulis berpendapat struktur organisasi DKPP adalah instansi pemerintahan vertikal murni (*pure vertical government agencies*). Konsekuensi model kelembagaan seperti DKPP ini, tidak membawahi struktur resmi dengan karakteristik adanya keharusan akuntabilitas bayangan yang bersifat hierarkis, atau sering juga disebut pertanggungjawaban agensi horistonal (*Accountability in the shadow of hierarchy, and the horizontal accountability of agencies*) (Schillemans 2008). Bagaimana dengan keberadaan Tim Pemeriksaan Daerah (TPD) yang dibentuk oleh DKPP? Dalam struktur organisasi DKPP, tampak bahwa keberadaan TPD adalah organisasi nonstruktural, dan hanyalah perangkat organisasi dengan tugas pokok dan fungsi asistensi dan hal tersebut

sangatlah terbatas. Ia membantu DKPP jika diperlukan (*by case*), sedangkan produk kerja TPD tidak mengikat atau tidak memberi efek apapun kecuali kebijakan pleno DKPP memutuskan lain.

Secara umum pelembagaan DKPP sangat berhasil. Beban pelembagaan DKPP periode 2017-2022 hanyalah penyamaan persepsi antara Ketua dan anggota di satu pihak, dan penyamaan persepsi antara Ketua dan anggota DKPP dengan jajaran unit pendukung teknik sekretariat DKPP. Dalam bahasa paling sederhana, DKPP periode sekarang sekadar menerima limpahan struktur, pola kerja, dan pola budaya kesisteman warisan DKPP periode sebelumnya. Tanggung jawab pelembagaan di tubuh DKPP hanyalah bersifat penyamaan persepsi dengan gaya kepemimpinan baru, menyusul pelembagaan sejenis warisan DKPP sebelumnya. Dalam pandangan penulis, justru tantangan terbesar DKPP yang sekarang adalah setelah struktur organisasi sekretariat DKPP ditransformasi dan jadi bagian dari struktur organisasi Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

Indikator permasalahan pelembagaan DKPP adalah menyangkut perlakuan terhadap pengaduan yang diterimanya. Jajaran KPU dan/atau Bawaslu yang pernah diperkarakan di DKPP menyatakan, DKPP sepertinya tidak ketat di dalam memverifikasi berkas pengaduan yang diterimanya. Pengaduan diverifikasi secukupnya, dan sertamerta mengangkatnya dalam persidangan. Seorang Penyelenggara Pemilu, saat menjabat Ketua Panwascam Kelapa Gading dalam Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017, yang telah habis masa jabatannya, dan kemudian terpilih sebagai anggota Panwaslu Kota Jakarta Utara dalam Pemilu Legislatif dan Pilpres tahun 2019, disidangkan hingga kali kedua di DKPP. Sebagaimana terlihat dalam Putusan DKPP Nomor 140/DKPP-PKE-VI/2017 tanggal 22 Februari 2018, kendatipun DKPP memberi putusan membebaskan, seperti dalam contoh Putusan DKPP Nomor 140/DKPP-PKE-VI/2017, namun sidang hingga kali kedua merupakan bentuk mala-administrasi mengingat tak terpenuhinya unsur-unsur dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu.

Dalam bagian lain, isu ruang lingkup antara dimensi pelanggaran administrasi Pemilu dan kode etik Penyelenggara Pemilu. Ada pertanyaan besar mengenai ruang lingkup perkara-perkara yang ditangani oleh DKPP, karena sebagian besar terkait dengan proses-proses tahapan dan non-tahapan Pemilu, atau dengan kata lain merupakan wilayah administrasi atau tindakan administrasi Pemilu. Apakah wilayah administrasi atau tindakan administrasi Pemilu yang dilakukan oleh KPU dan/atau BAWASLU tidak dapat diperkarakan ke dan diputus oleh DKPP? Wilayah administrasi/tindakan administrasi merupakan latar belakang yang dapat dijadikan area penegakan kode etik penyelenggara Pemilu sejauh dari bukti, atau minimal 2 alat bukti, mengindikasikan ke arah dimana perbuatan (tindakan, ucapan) bersesuaian dan/atau tidak bersesuaian, atau bertentangan dengan keharusan kewajiban menurut Peraturan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu (Sardini, 2019). Seperti dalam contoh penyelenggara Pemilu dikenakan peringatan dengan latar-latar penerbitan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018.

(iv) *Kebijakan organisasi yang bernuansa inovatif (Innovative organizational policies)*. Publik terbelah dalam dua arus jika memandang posisi apa yang sebaiknya dilakukan oleh DKPP. Arus pendapat pertama menyatakan, DKPP tidak perlu melakukan pekerjaan-pekerjaan di luar yang dimandatkan oleh undang-undang. DKPP adalah lembaga yang dikonstruksi sebagai pengadilan, maka layaknya sebuah pengadilan, tidak lazim jika harus berakrobat dalam segala urusan. Arus pendapat kedua menyatakan, kendatipun DKPP adalah lembaga pengadilan, *toh* bukanlah lembaga pengadilan umum selayaknya memiliki kekuasaan kehakiman di bawah lingkungan Mahkamah Agung (MA). Lebih separuh badan DKPP (*the body of authority*) berada di wilayah-wilayah dinamika Pemilu, sedangkan perintisan kelembagaan DKPP selayaknya mengarah ke isu-isu untuk meningkatkan kualitas penegakan asas kemandirian, integritas, dan kredibilitas para Penyelenggara Pemilu, melalui rangkaian pencegahan dan penindakan kode etik Penyelenggara Pemilu.

Arus pertama menghinggapi kalangan pembentuk undang-undang Pemilu, dengan dukungan sejumlah kalangan terbatas dari segelintir organisasi masyarakat sipil, sedangkan arus kedua sering secara simplifikatif dialamatkan kepada ketua dan anggota DKPP periode pertama. Bagaimana dengan DKPP sekarang? Dengan segala keadaannya, DKPP sekarang tampaknya sedang memerankan diri di arus pertama. Terbukti sebagaimana bahan laporan DKPP kepada Komisi II DPR RI, yang menyebut 10 (sepuluh) kali pengenaan sanksi adalah berupa pemberhentian jabatan dalam lembaga Penyelenggara Pemilu. Sebanyak dua dari sepuluh pengenaan sanksi dimaksud ditimpakan kepada (i) Anggota KPU Evi Novida Ginting, menjabat Ketua Divisi SDM, Organisasi, Diklat, dan Litbang KPU, dicopot dari jabatan ketua divisi tersebut; dan (ii) Ketua KPU Provinsi Sumater Utara dicopot dari jabatan, dengan model-model yang tidak digariskan oleh undang-undang Pemilu, bahkan oleh ketentuan pengaturan DKPP sendiri, karena hanya menyebut teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.

DKPP periode 2012-2017 mengembangkan model-model putusan, yakni (i) Rehabilitasi, atau pemulihan nama baik; (ii) Pengenaan Sanksi Teguran Tertulis, dengan varian (a) Peringatan; (b) Peringatan Ringan; dan Peringatan Berat; (iii) Pemberhentian Sementara; dan (iv) Pemberhentian Tetap, dengan varian (a) Pemberhentian Dari Anggota Penyelenggara Pemilu; dan (b) Pemberhentian Jabatan di Lembaga Penyelenggara Pemilu tertentu (Sardini, 2017). Dengan demikian, DKPP sekarang secara umum bukan tak berarti konsisten di arus pertama, karena dalam beberapa putusan mengikuti arus pertama kendati dipraktikkan DKPP secara terbatas, seperti dalam perkara pencopotan Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara dari jabatannya (Putusan DKPP Nomor 114-PKE-DKPP/VI/2019) dan perkara pencopotan Ketua Divisi SDM, Organisasi, Diklat, dan Litbang KPU dari jabatannya (periksa Putusan DKPP Nomor 31-PKE-DKPP/III/2019 tanggal 10 Juli 2019)—jika tidak keberatan ini dianggap inovasi.

(v) *Penerapan Manajemen Risiko (Implementation of risk management)*. Jika model putusan DKPP dianggap sebagai

karya inovasi, maka jelas juga bukanlah sesuatu yang juga bagian dari penerapan manajemen risiko DKPP, bahkan oleh DKPP periode sebelum ini sekalipun. Namun satu yang pasti bahwa perkembangan-perkembangan di lapangan penyelenggaraan Pemilu, lebih kompleks daripada perkiraan pembentuk undang-undang dan para pelaksana undang-undang seperti para Penyelenggara Pemilu ini. Dalam situasi seperti itu, pada hemat penulis, penting artinya jika DKPP terdepan jika KPU dan Bawaslu mengalami situasi-situasi yang sulit. Penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 adalah suatu keadaan di mana KPU berada di tengah-tengah dinamika dua arus besar politik yang membelah masyarakat politik Indonesia, dan dalam penggalan-penggalan dinamika menghentak dan menempatkan jajaran KPU dalam objek persangkaan-persangkaan yang tidak perlu. Dibandingkan dengan Pemilu-Pemilu pasca-Orde Baru, Pemilu tahun 2019 penuh dengan kejadian-kejadian di luar perkiraan. Dalam gambaran seperti itu, merangkum dari sumber-sumber dalam organisasi Penyelenggara Pemilu, DKPP tidak memiliki peran-peran signifikan—kecuali belakangan mencoba sebaliknya.

Penting untuk dicatat, DKPP memiliki kedudukan strategis. Selain karena berpengalaman dalam kepemiluan, juga sesuai kewenangan yang dimiliki, memberi pengaruh yang mendorong kepatuhan Penyelenggara Pemilu kepada kode etik. Kedudukan yang strategis dan pengaruh kewenangan ini jika dimanfaatkan dengan baik, cukup memberi makna paling kuat demi terciptanya integritas jajaran Penyelenggara Pemilu, sedangkan integritas para Penyelenggara Pemilu sendiri menentukan integritas proses tahapan dan non-tahapan penyelenggaraan Pemilu serta hasil-hasil Pemilu. Agenda-agenda pertemuan yang melibatkan para fungsionaris ketiga lembaga Penyelenggara Pemilu, seperti yang pernah diinisiasi dan dirintis oleh DKPP periode sebelumnya, ternyata cukup membantu untuk menekan faktor-faktor risiko, memberi analisis efek dari risiko-risiko tersebut, dan bagaimana cara untuk mencegah dan meminimalisasi risiko yang mungkin timbul di dalam suatu penyelenggaraan Pemilu. Bukankah DKPP ada untuk KPU dan Bawaslu, sedangkan Bawaslu ada untuk KPU, dan KPU ada

untuk penyelenggaraan Pemilu, dan bukankah mandat DKPP adalah menjaga dan menegakkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu?

**10.5 Prestasi dan Layak Apresiasi** Banyak catatan prestatif yang digoreskan KPU dan Bawaslu dalam menyelenggarakan Pemilu tahun 2019—selain kekurangan yang ada dan menjadi bahan perbaikan. Satu hal yang paling fenomenal adalah meningkatnya angka kehadiran dan penggunaan hak memilih pemilih di TPS (*voter turnout*) sebanyak 158.012.506 jiwa dari 190.770.329 jiwa pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih. Dengan demikian, tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilu tahun 2019, dengan demikian, adalah sebesar 81,97% untuk Pemilu presiden dan wakil presiden dan 81,69% untuk Pemilu legislatif tahun 2019, meningkat 10% ketimbang Pemilu tahun 2014 bahkan melampaui target nasional yang ditetapkan oleh KPU sendiri sebesar 77,5%. Tidak dapat dimungkiri, meningkatnya partisipasi pemilih akibat fenomena efek ekor jas (*coattail effect*), yang lazim dalam penyelenggaraan Pemilu serentak (*concurrent election*), namun langkah-langkah Penyelenggara Pemilu untuk menggenjarkan sosialisasi juga tidak bisa dinafikan begitu. Upaya KPU merekrut Relawan Demokrasi (Relasi), juga membantu meningkatkan partisipasi pemilih dalam Pemilu. Segmentasi pemilih dipetakan oleh KPU menjadi sebelas basis, yakni keluarga, pemilih pemula, pemilih muda, pemilih khusus, kaum marginal, komunitas, keagamaan, warga internet, dan relawan demokrasi sendiri.

Dalam Surat Ketua KPU Nomor 32/PP.08-SD/06/KPU/I/2018 disebutkan bahwa Pembentukan Relawan Demokrasi Pemilu Serentak Tahun 2019 tanggal 9 Januari 2019. Di tiap kabupaten/kota direkrut sebanyak 55 orang, dengan target mewujudkan impian 77,5% tingkat partisipasi pemilih. Bawaslu juga membentuk Gerakan Pengawas Pemilu Partisipatif (Gempar Pemilu), dirancang untuk menciptakan relawan yang memiliki pengetahuan kepemiluan dan terampil dalam teknik pengawasan Pemilu. Relawan Pengawas Pemilu di 2019 sebanyak 1000 orang, menysasar sepuluh segmen basis, yakni generasi muda, komunitas hobi, masyarakat adat, lembaga

keumatan, kelompok disabilitas, kalangan perempuan, organisasi masyarakat sipil, perguruan tinggi, warganet, dan media (Laporan Kinerja Bawaslu, 2019). Dalam konteks kelembagaan, peningkatan partisipasi pemilih ini bukan hanya perkara angka semata, melainkan keberhasilan pelembagaan demokrasi elektoral di Indonesia, sekaligus merupakan bentuk-bentuk keberhasilan performa kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Indonesia telah menemukan form terbaiknya.

Kemajuan lain yang juga patut diapresiasi adalah pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (*Information and Communications Technologies, ICTs*). KPU dan Bawaslu menggagas rupa-rupa aplikasi, selain dalam bentuk peranti keras dan peranti lunak, juga berhasil mendorong keterlibatan publik dalam penyelenggaraan Pemilu. Dalam Pemilu tahun 2019, penetrasi anggota masyarakat dalam menggunakan perangkat keras dan perangkat lunak ciptaan jajaran KPU dan Bawaslu lebih terasa. Penetrasi anggota masyarakat dalam program Situng kreasi KPU, kendatipun sebagian sempat memperoleh sorotan negatif, dan program Siwalu kreasi Bawaslu, terlihat dari perangkat monitor, menembus jutaan tamu yang sebagian besar di antaranya tidak hanya melihat, namun juga mengunggahnya. Tidak dapat dimungkiri, penetrasi bahkan mengunggah konten kedua aplikasi tersebut memiliki rupa-rupa motif, seperti justru untuk melakukan upaya-upaya *hacking* terhadap perangkat itu, misalnya, namun jika melihat jenis-jenis konten yang diunduh, yang sebagian berupa informasi-informasi Pemilu, maka keadaan ini cukup menggembirakan. Dalam mata rantai pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, menerbitkan manfaat selain kepada para fungsionaris Pemilu, juga dan terutama manfaat kepada publik secara deliberatif.

Pemanfaatan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan Pemilu, terbukti memainkan peran yang signifikan dalam meningkatkan integritas proses Pemilu dan memperkuat kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Pada saat bersamaan, publik merasa terlibat di dalam proses-proses Pemilu. Mereka tidak perlu hadir secara langsung dan terus-menerus untuk terlibat dari rumah tinggal

mereka, seperti bentuk-bentuk konvensional di dalam konsep partisipasi publik dalam Pemilu sebelumnya, namun cukup bagi mereka untuk mewujudkan keterlibatan tersebut dari telepon selular atau perangkat berbasis komputer dalam rupa-rupa bentuk yang cukup dioperasikan dari tangan kita (Verde 2017). KPU telah memiliki cetak biru dalam upaya mempercepat proses digitalisasi dalam Pemilu. Harapan yang sama kepada Bawaslu dan DKPP, supaya menyusun kerangka percepatan dalam menerapkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Dengan begitu, cetak biru ini diharapkan dapat mengakselerasi pemenuhan Pemilu yang makin transparan dan akuntabel, dan tentu saja dapat meningkatkan integritas proses dan hasil-hasil Pemilu. Dalam cetak biru ini diharapkan memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam Pemilu tahun 2019.

Semangat antikorupsi harus tertanam dalam tiap penyelenggara negara, termasuk di dalamnya Penyelenggara Pemilu. KPU memiliki posisi strategis untuk mengarahkan promosi antikorupsi melalui otoritas yang melekat kepadanya. Syahdan, KPU menerbitkan peraturan mengenai pencalonan Pemilu tahun 2019. Satu klausul di dalamnya adalah mengenai syarat calon legislatif dan calon DPD yang terbebas dari status narapidana tindak pidana korupsi—selain narkoba dan kejahatan anak. Masuk akal jika dasar pemikiran KPU berkaitan dengan kepentingan pemilih. Sebagai Penyelenggara Pemilu, KPU berkewajiban untuk melayani pemilih menggunakan hak memilihnya. Satu faktor yang juga penting, asas Pemilu yang berlaku secara internasional juga menyatakan, Pemilu yang berintegritas tidak saja proses-prosesnya, melainkan juga hasil-hasil Pemilu. Supaya pemilih benar, maka alternatif calon yang disajikan juga orang yang dinilai benar. Putusan pengadilan menjadi ukurannya. Namun, itikad baik KPU gagal di ujung Putusan MA, yang bekas permohonan uji materi terhadap peraturan KPU itu diajukan oleh sejumlah kalangan peserta Pemilu. Kendatipun gagal, paling tidak KPU ingin mengartikan pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya. Bukan sebatas membaca dan menerapkan undang-undang dari teks kaku semata.

### 10.6 Menatap Ke Depan

Bagaimana masa depan lembaga Penyelenggara Pemilu kita? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada dua isu agenda elektoral, yang langsung ataupun tak langsung memengaruhi kelembagaan Penyelenggara Pemilu ke depan. *Pertama, kelembagaan Penyelenggara Pilkada tahun 2020.* Pilkada ini digelar di sebanyak 270 daerah otonom, meliputi 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota. *Secara struktural,* KPU tidak menghadapi kesulitan. Sifat kelembagaan yang nasional, tetap, dan mandiri, memungkinkan jajaran KPU paling siap dalam menyongsong Pilkada tahun 2020. Jika memeriksa program tahapan, waktu, dan program, jajaran KPU sebagian besar telah menyelesaikan evaluasi penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, dan sebagian kecilnya di daerah tengah mengurus penganggaran Pilkada. *Secara fungsional,* jajaran KPU di level pusat, yang menurut penulis ditempatkan sebagai pelaksana fungsi regulator, tengah menyiapkan segala rupa peraturan-peraturan KPU. Menurut undang-undang Pilkada, kewajiban KPU untuk menyediakan seluruh keperluan pengaturan dalam bentuk peraturan, memuat pedoman teknik untuk tiap tahapan, yang kelak jadi pedoman bagi jajaran KPU di 270 daerah otonom.

Tidak demikian dengan jajaran Bawaslu. *Secara struktural,* mereka mengalami kendala-kendala struktural, terkait status struktur organisasi dalam pengaturan Pilkada. Kendala struktural ini sangat serius, mengingat dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, jajaran Bawaslu memangku sebagian besar kewenangan yang artikulatif, imperatif, dan meyakinkan, sedangkan dalam penyelenggaraan Pilkada, mereka kembali ke masa-masa antara Pilkada tahun 2012 hingga Pilkada tahun 2018—kendati tidak serunyam musim Pilkada antara Juni 2005 hingga Pilkada 2010. Kendala struktural, dengan sendirinya akan berakibat negatif kendala-kendala *secarafungsional.* Dalam kendala fungsionalitas, Pengawas Pemilu akan merepetisi kisah-kisah lama suramnya pengawasan Pemilu, yang terlambat dalam mengawasi tahapan-tahapan Pemilu, karena dibentuk secara terlambat, bahkan ketika tahapan-tahapan Pilkada sudah di ambang masa kampanye, sedangkan tahapan pemutakhiran daftar pemilih dan/atau tahapan pencalonan su-

dah terlewati. Cerita-cerita di lapangan pengawasan tersebut, akan berpindah di sidang-sidang perselisihan hasil Pilkada di MK yang disampaikan oleh peserta Pilkada yang kalah, oleh karena proses tahapan Pemilu tidak lengkap diawasi oleh jajaran Pengawas Pemilu.

Seluruh kendala struktural dan fungsional yang dialami jajaran Pengawas Pemilu dalam Pilkada tersebut, bersumber dari kekosongan pengaturan lembaga Penyelenggara Pemilu, menyusul diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang mencabut keberlakuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Inilah lemahnya kinerja pembentuk undang-undang, yang kurang mampu membaca sekaligus mengantisipasi kekosongan dasar hukum penyelenggaraan Pilkada. Apa yang dialami oleh jajaran Pengawas Pemilu kini, mirip yang dialami oleh Bawaslu periode 2008-2012 terkait dengan belit pembentukan Panwaslu. Untuk menyelesaikan permasalahan, Bawaslu waktu itu meminta kebaikan hati Ketua dan anggota KPU melalui penerbitan kesepakatan bersama, namun belakangan KPU mencabut secara sepihak terhadap apa yang disepakati. Apa yang kemudian dilakukan oleh Bawaslu adalah memohonkan uji materi sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, dan puji syukur MK mengabulkannya lebih dari sekadar yang dimohonkan. Tampaknya cara terakhir ini yang sekarang diupayakan oleh Ketua Bawaslu Provinsi Sumatera Barat Surya Efitrimen, Ketua Bawaslu Kota Makassar Nursari, dan Anggota Bawaslu Kabupaten Ponogrogo Sulung Muna Rimbawan memohonkan ke MK melalui mekanisme Pengujian Undang-Undang (PUU) (Sardini, 2014), mengingat satu-satunya cara untuk menyelesaikan kendala struktural adalah melalui penyelesaian secara struktural pula.

*Kedua, menyongsong kelembagaan Pemilu tahun 2024.* Tahun 2024 merupakan tonggak sejarah penting dalam pertumbuhan dan perkembangan demokrasi elektoral di Indonesia. Pembentuk undang-undang telah merancang bahwa penyelenggaraan Pilkada akan digelar secara serentak. Rancangan demikian sebenarnya telah dimulai dan terwujud dalam Pilkada tahun 2015, Pilkada tahun 2017, dan Pilkada tahun 2018, dan puncak dari penjadwalan waktu tersebut adalah

Pilkada tahun 2020 mendatang, sedangkan simpul dari seluruh rancangan adalah Pilkada tahun 2024, yang hari pemungutan dan penghitungan suara akan digelar pada November 2024. Dalam bagian lain juga ditentukan, Pilkada yang dirancang tersebut akan mengarah pada pemungutan serentak secara nasional dengan memerhatikan pelaksanaan Pemilu presiden dan wakil presiden serta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada tahun 2019, sedangkan Pemilu (nasional) baru saja selesai digelar.

Dari konstataasi ketentuan Pilkada di atas, sangat mungkin pembentuk undang-undang akan mengatur lebih jauh mengenai penjadwalan dan penyelenggaraan Pilkada dan Pemilu dalam kerangka waktu, yang kendatipun berbeda, namun tidak lebih dan tidak kurang akan menentukan kerangka jadwal Pilkada dan Pemilu secara simultan. Dalam keadaan ini berserak pilihan-pilihan bagi pembentuk undang-undang untuk memilah dan memilih penjadwalan waktu antara apakah (i) penyerentakan seluruh jenis Pemilu dalam gelaran satu waktu; ataukah (ii) penyerentakan menurut levelitas Pemilu, seperti varian Pemilu nasional dan Pemilu lokal di satu sisi, ataukah varian Pemilu legislatif dan Pemilu eksekutif di sisi yang lain. Dalam konteks ini sangat mungkin jika Pemilu kita akan digelar dalam kurun 2,5 tahun sekali—berdasarkan pembagian jenis Pemilu tadi.

Andaikan pembentuk undang-undang menjatuhkan pilihan tiap 2,5 tahun adalah waktu penyelenggaraan suatu jenis Pemilu, dan 2,5 tahun berikutnya penyelenggaraan jenis Pemilu lainnya lagi, maka tentu ada waktu yang lowong antara satu jenis penyelenggaraan Pemilu dan jenis penyelenggaraan Pemilu berikutnya. Dengan cara begitu, ini seandainya, bagaimana “nasib” para Penyelenggara Pemilu, sedangkan kedudukan mereka telah dinisbatkan dipermanenkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Keadaan ini juga mengharuskan pe-nataan terhadap masa depan format lembaga Penyelenggara Pemilu, terutama dampak-dampaknya bagi kualitas, integritas, dan kredibilitasnya Pemilu. Hal ini mengingat keharusan untuk menentukan masa jabatan Penyelenggara Pemilu terutama di level kabupaten/kota ke bawah, yang pada bagian tertentu su-

dah dipermanenkan.

Dalam spekulasi penulis, para pembentuk undang-undang akan menyusun opsionalitas-opsionalitas dalam skenario sebagai berikut. *Pertama*, skenario model memertahankan format Penyelenggara Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bahwa, apapun keadaannya, baik dirancang dengan pembagian 2,5 tahun maupun dalam model periode 5 tahun seperti sekarang, jabatan lembaga Penyelenggara Pemilu dipertahankan. Jika skenario ini yang diterapkan, maka beban keuangan negara akan makin berat. *Kedua*, skenario model ini pada pokoknya, para Penyelenggara Pemilu yang menggelar Pemilu pada penyelenggaraan Pemilu, diberi kesempatan untuk juga menjadi Penyelenggara dalam penyelenggaraan Pemilu berikutnya, sedangkan rentang antara 2,5 tahun pertama dan 2,5 berikutnya, mereka dimasukkan dalam daftar tunggu. *Ketiga*, skenario model sekali pakai atau model adhoc. Artinya bahwa para Penyelenggara Pemilu akan direkrut menjelang beberapa waktu sebelum digelarnya tahapan pertama dalam suatu Pemilu dan usai itu dibubarkan, dan demikian saat menjelang Pemilu berikutnya. Apapun pilihan pembentuk undang-undang kelak, dan opsionalitas berada di sekitar ketiga model tadi, jelas akan sangat menentukan masa depan kelembagaan Penyelenggara Pemilu, sekaligus menentukan masa depan penyelenggaraan Pemilu.

### 10.7 Penutup

Penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 telah usai. Secara umum penyelenggaraan Pemilu berjalan dengan baik, sesuai tahapan, program, dan jadwal waktu penyelenggaraan yang telah ditetapkan. Para penyelenggara negara hasil-hasil Pemilu (*elected officials*) pun telah dilantik dan memulai untuk menunaikan tugas, wewenang, dan kewajiban. Namun keberhasilan secara kuantitatif dimaksud, bukannya tanpa pengecualian. Dari 5 (lima) parameter kualitatif yang coba diajukan untuk menggambarkan keberhasilan tersebut, tersembul pula kelemahan-kelemahan implementasi tugas, wewenang, dan kewajiban jajaran Penyelenggara Pemilu. Dalam gambaran-gambaran parameter kualitatif, menunjukkan kinerja jaja-

ran KPU, Bawaslu, dan DKPP dengan baik. Struktur organisasi KPU, sebagai satu dari sekian indikator, berhasil didayagunakan secara efektif, demikian halnya relativitas yang sama untuk kinerja jajaran Bawaslu, dan demikian halnya jajaran DKPP dalam maksimalitas yang dapat dikerjakannya. Dari parameter pelembagaan, ketiga lembaga Penyelenggara Pemilu berhasil mematangkan kinerja kelembagaan, kendati di sejumlah bagian masih terdapat kekurangan yang tidak mengganggu. Keberhasilan paling kentara dari kelima parameter yang diajukan adalah parameter inovasi. Jajaran KPU membuat sejumlah aplikasi, demikian halnya jajaran Bawaslu, kendati jika ukurannya adalah inovasi aplikasi, DKPP sebaliknya. Namun DKPP juga mencoba mengreasikan jenis-jenis putusan melalui formula utusan pemberhentian jabatan ketua dalam lembaga Penyelenggara Pemilu.

Kelemahan terbesar ketiga lembaga Penyelenggara Pemilu adalah, tidak menyiapkan kerangka manajemen risiko Pemilu, dengan misalnya menyusun alat untuk menggapai risiko-risiko dalam penyelenggaraan Pemilu (*Electoral risk management tool*) terlebih dahulu. Dalam pandangan penulis, absensi program ini mendorong terbitnya sejumlah permasalahan dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2019. Dua isu yang mewarnai selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 adalah belit data pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih dan sistem penghitungan suara (Situng) oleh KPU. Pengelolaan data pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih, dan demikian dalam pengelolaan Situng, memuat rangkaian panjang, dengan penanganan per jenjang, sedangkan faktor objektif dan faktor subjektif di tiap jenjang tersebut, memengaruhi hasil akhir dari rangkaian mata rantai. Hal yang sama pada Bawaslu, subjektivitas penulis menunjukkan, mandat undang-undang Pemilu memerintahkan untuk mencegah praktik politik uang belum sepenuhnya berhasil dijalankan oleh jajaran Bawaslu—dengan modal kuatnya kewenangan dan struktur organisasi. Dalam seminar internasional yang digelar UI, Edward Aspinall menyatakan, satu problem besar Pemilu tahun 2019 adalah praktik politik uang. Gambaran praktik politik uang dalam Pemilu tahun 2019 masih mirip dengan Pemilu tahun 2014, sehingga publik menilai

tidak puasnya dengan kinerja Bawaslu. Dalam hemat penulis, akan lain jika jajaran Penyelenggara Pemilu menerapkan manajemen risiko Pemilu, sehingga mampu mengantisipasi risiko yang mungkin timbul sekaligus mengendalikan proses tahapan dan hasil-hasil Pemilu.

Di luar hal-hal di atas, patut dicatat capaian prestasi para fungsionaris lembaga Penyelenggara Pemilu dalam Pemilu tahun 2019 ini. Tidak lain keberhasilan mereka dalam menjadikan Pemilu lebih transparan dan akuntabel. Publik makin mudah selain mengakses produk-produk hukum KPU, Bawaslu, dan DKPP, juga keterlibatan anggota masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu. Produk inovasi yang mereka terapkan, mendorong keterlibatan publik yang lebih intens dalam tahapan-tahapan Pemilu. Mereka juga diberi peluang untuk mengecek nama mereka dalam daftar pemilih, memberi masukan terhadap profil para kandidat, dan melaporkan berbagai dugaan pelanggaran Pemilu. Dalam makna penting, terdapatnya paralelitas antara agenda penyelenggaraan Pemilu dan agenda-agenda partisipasi dan kontrol publik.

Tulisan ini ingin merekomendasikan satu isu mengenai teknologi informasi dan komunikasi dalam Pemilu. Dari yang penulis tangkap, jajaran KPU serius dalam kehendak untuk menerapkan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses-proses Pemilu tersebut. Mereka ingin meneruskan sejumlah program penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam Pilkada tahun 2020, terutama paling tidak dalam rekapitulasi suara el (*e-recapitulation*)<sup>4</sup>, dan Bawaslu berkehendak untuk mengefektifkan langkah-langkah pengawasan Pemilu melalui pengawasan el (*e-supervision*), atau pengawasan Pemilu berbasis teknologi informasi dan komunikasi (*Election supervision by utilizing information and communication technology*)<sup>5</sup>. Demikian halnya DKPP, diharapkan penjaga dan penegak kemandirian, integritas, dan kredibilitas jajaran KPU dan Bawaslu.

Kepada pembentuk undang-undang, diharapkan menye-

<sup>4</sup> Dalam konferensi di Universitas Indonesia pada tanggal 10 Juli 2019, Ketua KPU menyatakan akan melanjutkan dan memperbaiki kekurangan selama penyelenggaraan Pemilu tahun 2019.

<sup>5</sup> Secara khusus Bawaslu juga berkehendak untuk menjalankan misi pencegahan dan penindakan praktik politik uang

diadakan perangkat ketentuan perundang-undangan yang memungkinkan pemanfaatan dan penerapan teknologi informasi dan komunikasi memiliki dasar hukum. Apa yang dilakukan oleh KPU dan Bawaslu selama ini, masih bersifat instrumentalis, yakni penerapan aplikasi dengan dimensi-dimensi terbatas, sedangkan pemanfaatan dan penerapan teknologi informasi belum menyentuh ke ranah proses-proses tahapan dan non-tahapan Pemilu. Dalam batas-batas, capaian inovasi KPU dan Bawaslu sekadar membantu proses-proses Pemilu, dan belum meliputi aspek-aspek dari proses penyelenggaraan Pemilu dimaksud. Dengan tersedianya payung hukum penerapan teknologi informasi dan komunikasi seperti pemungutan dan penghitungan suara el (*e-voting*), rekapitulasi suara el (*e-recapitulation*), dan sistem tabulasi berbasis elektronik (*e-tabulation*), dan seterusnya, maka capaian inovasi yang selama ini dilakukan KPU dan Bawaslu, dapat diteruskan bahkan meningkat ke aras proses-proses Pemilu.

Dalam rangka Pemilu tahun 2024, pembentuk undang-undang seyogyanya sejak sekarang membahas hal-hal demikian. Mengapa kepada hanya pembentuk undang-undang? Pengalaman lebih sepuluh tahun menjadi fungsionaris lembaga Penyelenggara Pemilu, beberapa kali penulis mengikuti rapat dan presentasi sejumlah kalangan, dan mendapati kenyataan bahwa sebenarnya kita ini telah siap menerapkan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses-proses Pemilu kita. Satu di antara sekian lembaga negara yang paling siap adalah Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), dengan konsep Sistem Pemilu Elektronik Menggunakan Teknologi Tanda Tangan Digital (BPPT, 2019), sedangkan dasar-dasar praktik semacam itu diatur dalam Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 tanggal 30 Maret 2010. Permasalahan sekarang ada di Pemerintah dan DPR RI untuk membentuk aturan main dalam undang-undang. •

# *Daftar Pustaka*

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019  
*Perihal Para Penyelenggara Pemilu*



## Daftar Pustaka

### Bab 1

Catt, Helena, et.al. (2014). *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA.

Gatra, Sandra. (2019). "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS meninggal 11239 orang sakit." Kompas, 16 Mei. dapat diakses di:

<https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>

James, Toby S. et al. (2019). "Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction". *International Political Science Review*. Vol. 40(3). hal.295-312.

LIPI. 2019. Evaluasi Pemilu Serentak dalam Temuan Survei LIPI. Dapat diakses di : <http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>

Norris, Pippa. (2019). "Conclusion: the new research agenda on electoral governance". *International Political Science Review*. Vol 40 (2). hal. 391-403

Silitonga, Benget dan Rizkiyansyah, Ferry. (2019). "Kelembagaan Penyelenggara Pemilu" dalam Thantowi, Pramono, Perdana, Aditya dan Sukmajati, Mada (ed.) *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*. Jakarta: KPU RI.

Surbakti, Ramlan dan Fitrianto, Hari. (2015). *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Ke-mitraan.

Wall, Alan. *et al.* (2016). *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*. Stockholm: The International IDEA dan Perludem.

## Bab 2

Bappenas. (2015). *Laporan Akhir Review Pelaksanaan Pengawasan Partisipatif pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014*. Jakarta: Direktorat Politik dan Komunikasi Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional.

Bawaslu RI. (2014). *Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014*. Jakarta: Bawaslu RI.

\_\_\_\_\_. (2019). *Laporan Bawaslu data pelanggaran pemilu tahun 2019 hingga 30 September 2019*. Jakarta: Bawaslu RI.

Santoso, Topo. (2011). "Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pemilu." *Jurnal Pemilu Demokrasi*. Vol.1. hal. 25-48.

Siregar, Fritz Edward. (2018). *Menuju Peradilan Pemilu*. Jakarta: Themis Publishing.

Supriyanto, Didik, Topo Santoso, Nur Hidayat Sardini, Aswanto, Nelson Simanjuntak, Rahmi Sosiawaty (2006). *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*. Jakarta: Perludem.

Surbakti, Ramlan, dan Hari Fitrianto. (2015). *Transformasi bawaslu dan Partisipasi masyarakat dalam Pengawasan pemilu*. Jakarta: Kemitraan.

Wall, Alan, *et al.* (2016). *Desain Penyelenggaraan Pemilu Buku Pedoman Internasional IDEA*. Stockholm: Swedia

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1953 Tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Undang-undang Nomor 15 tahun 1969 Tentang Pemi-

- lihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat
- Undang-undang Nomor 4 tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 Dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

- Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah
- Undang-undang nomor 7 tahun 2017 Tentang pemilihan umum
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1954 Penyelenggaraan Undang-Undang Pemilihan Umum
- Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Tiga Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah

### Bab 3

- IDEA. (2006). *Desain Penyelenggaraan Pemilu*. Stockholm: Internasional IDEA.
- DKPP. (2016). *Outlook 2016 Refleksi dan Proyeksi*. Jakarta: DKPP RI.
- Perdana, Aditya. (2018). Tripartit Penyelenggara Pemilu. *Harian Kompas*, 19 September.
- Solihah, R. (2018). "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol 3 (1).

Surbakti, Ramlan. (2014). Partisipasi Masyarakat di Pemilu. *Harian Kompas*, 30 Juni.

## Peraturan KPU

Peraturan KPU Nomor 51 Tahun 2018

Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019

Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2018

## Laman Website

<https://bengkuluexpress.com/hasil-tes-sempurna-soal-tes-calon-anggota-kpu-kota-bocor/> diakses pada tanggal 2 Oktober 2019

<https://www.antaranews.com/berita/402979/seleksi-calon-anggota-kpu-garut-menuai-protas> diakses pada tanggal 2 Oktober 2019

<https://pontianak.tribunnews.com/2013/12/26/lppd-kubu-roya-laporkan-timsel-dan-kpu-provinsi-ke-dkpp> diakses pada tanggal 2 Oktober 2019

## Bab 4

### Buku dan Jurnal

Arinanto, Satya. (1999). "Pemilihan Umum, Demokrasi, dan Paradigma Baru Kehidupan Politik: Beberapa Catatan." *Jurnal Fakultas Hukum UII*, Vol. 39.

Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Ilmu Hukum Tata Negara II*. Cet.1. Jakarta: Konstitusi Press.

Budhiati, Ida.(2018) *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia*. Disertasi PDIH Semarang: Universitas Diponegoro.

Catt, Helena. et al. (2014) *Electoral Management Design*. Stockholm:IDEA.

Daniel S. Lev. (1965), "The Politics of Judicial Development in Indonesia." *Comparative Studies in Society and History*, Vol.

7 (2).

Mahfud MD, Moh. (2009). *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

Marzuki, Suparman. (2008) "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis." *Jurnal Hukum*. Vol. 15 (3).

Sulistyo, Hermawan. (2002). "Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy". dalam A. Croissant (ed). *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapore: Friedrich Ebert Stiftung

#### **Peraturan perundang-undangan.**

Undang-Undang Pemilihan Umum. UU No. 7 Tahun 2017. LN No. 182 Tahun 2007, TLN No. 6109.

Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum. UU No. 15 Tahun 2011. LN No. 101 Tahun 2011, TLN No. 5246.

Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum. UU No. 22 Tahun 2007. LN No. 59 Tahun 2007, TLN No. 4721.

Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 12 Tahun 2003 LN No.37 Tahun 2003 TLN No. 4277.

Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. UU No.4 Tahun 2000. LN No. 71 Tahun 2000, TLN No. 3959.

#### **Bab 5**

Berenschot, Ward. (2018) "The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy". *Comparative Political Studies*. hal. 1-31.

James, Toby S. (2019). "Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction". *International Political Science Review*. Vol. 40 (3). hal. 295-312

Mietzner, Marcus (2014). "Indonesia's Decentralization: the Rise of Local Identities and the Survival of The Na-

- tion State' dalam Hal Hill (ed). *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*. Singapura: ISEAS. hlm. 45-67.
- Norris, Pippa. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, et al. (2018). *Corruption and Coercion: The Year in Elections 2017*. The Electoral integrity Project.
- Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.
- Schwartz, David C. (1969). "Toward a Theory of Political Recruitment", *Political Research Quarterly*, Vol.22. hal. 552-571.
- Villarreal, Hector. (2009). "Political Recruitment Theory on Cabinet Appointments" paper yang dipresentasikan di IPSA World Congress of Political Science, University of Chile, Santiago, Chile.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

<http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema05/ema05a>

**Putusan DKPP:**

- Putusan DKPP Nomor 62-PKE-DKPP/IV/2019)  
Putusan DKPP Nomor 41-PKE-DKPP/III/2019)  
Putusan DKPP Nomor 236/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor 129/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor 136/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor 231/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor: 27-PKE-DKPP/II/2019  
Putusan DKPP Nomor 31-PKE-DKPP/III/2019  
Putusan DKPP Nomor 2/DKPP-PKE-VIII/2019  
Putusan DKPP Nomor: 249/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor: 267/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor: 14-PKE-DKPP/I/2019  
Putusan DKPP Nomor 215/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor 205/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor 269/DKPP-PKE-VII/2018  
Putusan DKPP Nomor 135/DKPP-PKE-VII/2018

### **Wawancara**

Wawancara dengan FN, Jakarta, 14 Agustus 2019  
Wawancara dengan WS, Jakarta, 15 Agustus 2019  
Wawancara dengan AA, Bekasi, 19 Agustus 2019  
Wawancara dengan FR, Jakarta, 20 Agustus 2019  
Wawancara dengan RN, Medan, 21 Agustus 2019  
Wawancara dengan MH, Medan, 21 Agustus 2019  
Wawancara dengan EI, Medan, 22 Agustus 2019  
Wawancara dengan FAM, Medan, 22 Agustus 2019  
Wawancara dengan MA, Medan, 22 Agustus 2019

### **BAB 6**

Wehner, Joachim. (2013). *Electoral Budget Cycles in Legislatures*.  
Washington University.

Dokumen resmi

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran KPU RI Tahun 2018

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran KPU RI Tahun 2019

Pagu Anggaran Bawaslu Tahun 2018

Pagu Anggaran Bawaslu Tahun 2019

Buku Informasi APBN Tahun 2019

Ihtisar Hasil Pemeriksaan Pemerintah Pusat Semester I Tahun  
2019

Media Keuangan Kementerian Keuangan RI April 2019

laman Website:

<http://aceproject.org/ace-en/focus/core/cra/>

<http://dkpp.go.id/>

<https://www.kpu.go.id/>

<https://bawaslu.go.id/sites/>

<https://www.kompas.com/>

## BAB 7

Bawaslu RI. (2014). *Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014*. Jakarta: Bawaslu RI.

Didik Supriyanto, dkk (2012). *Penguatan Bawaslu, Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014*. Jakarta: Perludem.

Fahmi, Khairul. (2015). "Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu". *Jurnal Konstitusi*. Vol.12 (2).

Kemitraan. (2011). *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Santoso, Topo Santoso, dkk. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004*. Jakarta: Perludem.

Peraturan Perundangan :

UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Perbawaslu No.9 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu.

Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu.

Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI No.14 Tahun 2016, No.01 Tahun 2016, No.013/JA/11/2016 tentang Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Nota Kesepahaman Bersama antara Bawaslu, Kepolisian RI, dan Jaksa Agung No.055/A/JA/VI/2008; No. Pol. B/06/VI/2008; No.01/Bawaslu/KB/VI/2008.

Nota Kesepahaman diganti dengan Nota Kesepakatan Bersama Bawaslu RI, Kepolisian Negara RI dan Kejaksaan RI No.01/NKB/BAWASLU/II/2013; B/2/II/2013; KEP-005/A/JA/01/2013.

Nota Kesepahaman antara Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: 15/NKB/BAWASLU/IX/2015, Nomor: B/38/X/2015, dan Nomor: KEP-153/A/JA/10/2015 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu).

## Bab 8

Anugrah, Astrid. (2009). *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Penerbit Pancuran Alam.

Aruni, Fidia dan Rasyidin. (tanpa tahun). *Gender dan Politik; Keterwakilan Perempuan dalam Politik*. Akademika

Fakih, Mansour. (2004). *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Hardjaloka, Loura. (2014). "Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi". *Jurnal Konstitusi*. Vol.9 (2).

Mukarom, Zaenal. (2008). "Perempuan dan Politik: Studi Keterwakilan Perempuan dalam Politik". *Jurnal Mediator*. Vol 9 (2).

Mulyono, Ignatius. (2010). *Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*. Sebuah Makalah.

Paisun, (tanpa tahun). *Dinamika Islam Kultural (Studi atas Dialektika Islam dan Budaya Lokal Madura)*. Banjarmasin: Kementerian Agama Republik Indonesia.

Parawansa, Khafifah Indar. (2002). *Hambatan partisipasi politik perempuan di Indonesia*. dapat diakses di [https://scholar.google.co.id/scholar?hl=id&as\\_sdt=0%2C5&q=khofifah+indar+parawansa&oq=khofi](https://scholar.google.co.id/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=khofifah+indar+parawansa&oq=khofi) diakses pada 28 September 2019.

Purwanti, Ani. (2014). *Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan Di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998 – 2014 (Studi Partisipasi Politik Perempuan dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD)*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Rifai, Mien Ahmad. (2007). *Manusia Madura, pembawaan, perilaku, etos kerja, penampilan dan pandangan hidupnya seperti dicitrakan peribahasanya*. Yogyakarta: Pilar Media.

USAID. (2014). *Kesetaraan Gender & Penyelenggaraan Pemilu: Panduan Praktek Terbaik*

Warits, Abd. (2012). *Artikulasi Politik Perempuan Madura (Studi atas Hambatan Kultural dan Tafsir Agama pada Partisipasi Politik Perempuan di Sumenep)*. Jurnal Karsa

Warits, Abd., (tanpa tahun) "Menggugat Tafsir Patriarkhi: Upaya Membebaskan Perempuan dalam Diskriminasi (Tela'ah pada kehidupan perempuan di Madura)". dalam *Kajian Islam Multidisipliner* (jilid 3). Jakarta: Lembaga Penelitian UIN Syarif Hidayatullah

Wiyata, A. Latief. (2002). *Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura*. Yogyakarta: LKIS.

Zamroni, Imam (2002). *Juragan, kiai dan Politik di Madura*.

## **Bab 9**

### **Buku**

Bawaslu. (2019). *Buku Saku Saksi Peserta Pemilu Tahun 2019; Pemilihan Umum Presiden, Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota*. Jakarta. Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Huda, Uu Nurul. (2018). *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*. Bandung: Fokus Media.

Huda, Ni'matul dan Imam Nasef. (2017). *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana.

Amalia, Lucky Sandra, dkk. (2016). *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisis Proses dan Hasil*. Yogyakarta :Pustaka Pelajar.

Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari. (2011). *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*. Jakarta. Kemitraan Partnership.

Surbakti, Ramlan. (2008). *Perekayasa Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta. Kemitraan Partnership.

Suswanto, Gunawan. (2015). *Pengawasan Pemilu Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*. Jakarta: Erlangga.

#### **Laporan, Jurnal, Modul, Makalah, Karya Ilmiah**

Prayudi. (2017). *Saksi Partai Politik dan Pembiayaan Politik oleh Negara*. Dalam majalah Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri. Vol IX.

Ratnia Solihah. (2018). "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik". *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol. 3.

Triono. (2017). "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019". *Jurnal Wacana Politik*. Vol. 2

#### **Koran, Majalah, dan Sumber Daring**

"Momentum Parpol Meningkatkan Kualitas Demokrasi". (<https://www.quareta.com/post/momentum-parpol-meningkatkan-kualitas-demokrasi>) diakses pada 23 Maret 2019.

"Para Caleg Perkuat Saksi untuk Amankan Suara Pemilu" (<https://www.beritasatu.com/nasional/547448/para-caleg-perkuat-saksi-untuk-amankan-suara-pemilu>) diakses pada 8 April 2019.

"Parpol Harus Miliki Strategi Optimalkan Peran Saksi" (<https://>

[www.beritasatu.com/politik/547473/parpol-harus-miliki-strategi-optimalkan-peran-saksi](http://www.beritasatu.com/politik/547473/parpol-harus-miliki-strategi-optimalkan-peran-saksi) diakses pada 8 April 2019.  
"Pelatihan Saksi Pemilu Serentak 2019". (<https://akurat.co/news/id-374853-read-pelatihan-saksi-pemilu-serentak-2019>) diakses pada 3 November 2018  
"Saksi Parpol di TPS Penting saat Pemilu" (<https://pasfmpati.com/radio/index.php/1485-saksi-parpol-di-tps-penting-saat-pemilu>) diakses pada 9 Maret 2019.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

Peraturan Badan pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

Surat Edaran Ketua Bawaslu RI Nomor: 0084/K.Bawaslu/TU.00.01/II/2019 tanggal 15 Februari 2019 perihal Permintaan Nama-Nama Saksi Peserta Pemilu yang Ditunjuk.

### **Bab 10**

Alvarez, R.M., et al. (2013). *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bawaslu RI. (tanpa tahun). *Petunjuk Penggunaan Sistem Pengawasan Pemilu Siwaslu Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Tahun 2019*. Jakarta: Bawaslu RI.

Bawaslu R.I. (tanpa tahun). *Laporan Kinerja 2019*. Jakarta: Bawaslu RI.

Bawaslu. (2019). *Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2019*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Bawaslu.

- Bawaslu R.I. (tanpa tahun). *Serial Buku Pengawasan Partisipatif Tausiyah Pemilu Berkah*. Jakarta: Bawaslu RI.
- Catt, H., et al. (2014). *Electoral Management Design Revised Edition*. Stockholm-Sweden: The International-IDEA.
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economic, Society, and Culture Volume I. The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cobos-Flores, F., & Ronan McDermott. (2015). *Electoral Results Management Systems: Catalogue of Options A guide to support electoral administrators and practitioners to evaluate RMS options, benefits and challenges*. New York: The United Nations Development Programme (UNDP).
- Flores, T.E., & Irfan Nooruddin. (2016). *Election in Hard Times: Building Stronger Democracies in the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, A., et al. (2017). *Inovasi Pemilu: Mengatasi Tantangan, Memanfaatkan Peluang*. Jakarta: KPU.
- Levi. M. (1990). "A Logic Institutional Change," in Karen Schweers Cook, and Margaret Levi (eds.) 1990. *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Makas, E. (2009). *From Mandate to Achievement: Five Steps to a Curriculum System That Works*. Thousand Oaks-California: Corwin A Sage Company.
- Pattianakotta, H.A., & Agustina Raplina Samosir (tanpa tahun). *Serial Buku Pengawasan Partisipatif Pemilu Damai dan Demokrasi Bermartabat: Perspektif Kristen Protestan*. Jakarta: Bawaslu RI.

- Parsons, T. (1951). *The Social System*. London: Routledge.
- Patton, C.V. & David S. Sawicki. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.
- Perri-6. (2004). *E-Governance Styles of Political Judgement in the Information Age Polity*. Basingstoke-Hampshire & New York: Palgrave MacMillan.
- Prabuki, Js., G., et al. (tanpa tahun). *Pemilu Bersih, Damai, dan Bermartabat: Sudut Pandang Honghucu*. Jakarta: Bawaslu RI.
- Rahardjo, E.N. (tanpa tahun), *Partisipasi Dalam Pemilu Secara Sadar dan Cerdas: Panduan Berdemokrasi dan Berpolitik yang Sejalan dengan Budhhadharma*. Jakarta: Bawaslu R.I.
- Robbins, S.P. (2000). *Organization Theory: Structures, Designs, and Applications*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Sardini, N.H. (ed.). (2017). *Mengeluarkan Pemilu Dari Lorong Gelap: Mengenang Husni Kamil Manik 1975-2016*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Sardini, N.H. (2015). *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu Sebuah Sketsa*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Scott, R.W. (2004). "Institutional Theory", in George Ritzer (ed.). *Encyclopedia of Social Theory*. Thousand Oaks-California: Sage Publications.
- Wall, A., et al. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: The International-IDEA.

The International-IDEA. (1997). *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections*. Stockholm-Sweden: The International-IDEA.

\_\_\_\_\_. (2001). *Internasional Electoral Standards Guidelines for Reviewing the Legal framework of Elections: Guidelines Series*. Stockholm-Sweden: The International-IDEA.

\_\_\_\_\_. (2012). "Electoral Management During Transition: Challenges and Opportunities." *Stockholm-Sweden: IDEA-International. Policy Papers August 2012*.

\_\_\_\_\_. (2013). *An Overview of the Electoral Risk Management Tool (ERM Tool)*. Stockholm-Sweden: The International-IDEA.

\_\_\_\_\_. (2016). "Risk Management in Elections." *Policy Paper No. 14 November 2016*.

Wijayanto, A.B., et al. (tanpa tahun) *Peran Serta Umat Katolik Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berkualitas*. Jakarta: Bawaslu RI.

Wirayasa, I.M., (tanpa tahun). *Pedoman Pemilu Berkualitas: Perspektif Hindu*. Jakarta: Bawaslu RI.

## Jurnal

March, J.G., & Johan P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*. Vol 78 (3). hal.734-749.

Sardini, N.H. (2018). "Badan Pengawas Pemilihan Umum: Peluang dan Tantangan Menciptakan Integritas Pemilu Tahun 2019." *Jurnal Analisis Sosial Politik*. Vol. 4 (2). hal.1-22.

\_\_\_\_\_. (2018). "Problematika Data Pemilih dan Pemuakhiran Daftar Pemilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu

di Indonesia," *Jurnal Bawaslu DKI Jakarta*. September. hal. 1-18.

Schillemans, T. (2008). "Accountability in the Shadow of Hierarchy: the Horizontal Accountability of Agencies." *Public Organization Review*. Vol.8 (175). June. hal. 175-194.

Schroeder, H. (2012). "The Importance of Human Resource Management in Strategic Sustainability: An Art and Science Perspective." *Journal of Environmental Sustainability*, Vol. 2 (2). hal.75-82.

### Konferensi, Seminar, Pertemuan Resmi

Sardini, N.H., "Prinsip Satu-Kesatuan Fungsi Di Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia," *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-5, Pusat Studi Konstitusi (Pusako), Fakultas Hukum Universitas Andalas, Batusangkar, 9-12 November 2018*.

Sardini, N.H., "Akuntabilitas Putusan DKPP untuk Pemilu Tahun 2019 yang Berintegritas, digelar oleh *Network for Democracy and Electoral Integrity (Netgrit)*, Media Center Bawaslu, Jakarta, 28 Januari 2019

Ilham Saputra. "Bahan presentasi Anggota KPU Ilham Saputra dalam Seminar Internasional dalam rangka program kunjungan Pemilu (*Election Visi Program*)," Ritz-Carlton Hotel, Jakarta, 15-16 April 2019.

Arif Rahman Hakim, "Bahan Presentasi Sekretaris Jenderal KPU Arif Rahman Hakim, dengan judul "Evolution of Efforts to Foster Transparent, Free, and Fair Elections in Indonesia", in *Open Government Partnership Global Summit Forum, Canada, 2 Juni 2019*

Conference Program Biannual Internasional on Indonesian Politics and Government 2019, *Universitas Indonesia, Hotel Savero, 10 Juli 2019.*

DKPP RI. Bahan Penyampaian Ketua DKPP dalam RDP Komisi II DPR RI, pada 26 September 2019

Bahan Presentasi Sekretaris Jenderal KPU Arif Rahman Hakim, dengan judul "Evolution of Efforts to Foster Transparent, Free, and Fair Elections in Indonesia," in *Open Government Partnership Global Summit Forum, Canada, 2 Juni 2019*

Pramono Ubaid Tanthowi, "Bahan Paparan Anggota KPU RI Pramono Ubaid Tanthowi, dalam Forum Tematik Bokohumas Kementerian Luar Negeri Tahun 2019," Aula Kantin Diplomasi Kementerian Luar Negeri (Kemenu), 4 April 2019

KPU RI. "Bahan Keterangan KPU di depan Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR RI," 18 September 2019

Arif Budiman. "Bahan presentasi Ketua KPU dalam Seminar Internasional dalam *Election Visi Program,*" Ritz-Carlton Hotel, Jakarta, 15-16 April 2019.

## Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum  
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

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
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

#### **Peraturan-Peraturan**

- Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu
- Peraturan DKPP Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tim Pemeriksa Daerah
- Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Keempat Atas PKPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019
- Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panwascam.

#### **Putusan**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018 tanggal 23 Juli 2018
- Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 tanggal 30 Maret 2010
- Putusan DKPP Nomor 114-PKE-DKPP/VI/2019 tanggal 11 Juli 2019
- Putusan DKPP Nomor 31-PKE-DKPP/III/2019 tanggal 10 Juli 2019

Putusan DKPP 165/DKPP-PKE-VII/2019  
Putusan DKPP 227/DKPP-PKE-VII/2019  
Putusan DKPP 216/DKPP-PKE-VII/2019  
Putusan DKPP 231/DKPP-PKE-VII/2019  
Putusan DKPP Nomor 140/DKPP-PKE-VI/2017 tanggal 22 Februari 2018

### **Media Cetak**

*Kompas*, 8 Oktober 2019  
*Kompas*, 17 Juni 2019  
*Kompas*, 3 Maret 2019  
*Kompas*, 28 April 2014  
*Media Keuangan*, Volume XIV No. 139, April 2019

### **Dokumen**

Daftar Isian Masalah (DIM) RUU Penyelenggaraan Pemilu, dan Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI, Juli 2017.

Berita Acara Nomor 152/PL.01.9-BA/06/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Paslon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilu Tahun 2019, diperkuat Keputusan KPU Nomor 1185/PL.01-KPT/06/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Paslon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilu Tahun 2019 tanggal 30 Juni 2019.

“The Use of New Technologies in Electoral Processes Workshop Report”: Praia, Cabo Verde, 22–23 November 2017

Surat Ketua KPU Nomor 32/PP.08-SD/06/KPU/I/2018 perihal Pembentukan Relawan Demokrasi Pemilu Serentak Tahun 2019 tanggal 9 Januari 2019

Berkas Permohonan Uji Materi Undang-Undang Pilkada Perkarra Nomor 48/PUU-XVII/2019

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi KPU — <https://ppid.kpu.go.id> |

Surat Ketua KPU Nomor 2005/TIK.02-SD/06/KPU/IX/2019 tentang Pengelolaan Aplikasi PPID Online di Lingkungan KPU tanggal 25 September 2019

Sekretariat DKPP. "Data-Data Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu", per 27 September 2019.

Keputusan KPU Nomor 1315/PL.01.8-Kps/06/KPU/VIII/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilu Tahun 2019 tanggal 31 Agustus 2019

### Media Online

BPPT Siap Perkuat Sistem Pemilu Elektronik — <https://bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/3706-bppt-perkuat-sistem-pemilu-elektronik-menggunakan-teknologi-tanda-tangan-digital> | Unduh 12 September 2019, Pukul 21.23 WIB.

Naufal Mamduh, "Survei Koalisi Aktivis: KPU-Bawaslu Belum Bebas Dari Intervensi,"— <https://tirto.id/cJ7i> | Unduh 11 September 2019. Pukul 12.11 WIB.

Biro Kerja Sama, Hukum, dan Humas LIPI, "Evaluasi Pemilu Serentak dalam Temuan Survei LIPI"— <http://lipi.go.id/berita/lipi-survey-findings-on-evaluation-of-indonesian-concurrent-elections/21763> | Unduh 12 September 2019. Pukul 09.21 WIB.

Abba Gabrilin dan Kurnia Sari Aziza, "Survei SMRC: 69 Persen Publik Nilai Pilpres 2019 Berlangsung Jurdil"— <https://nasional.kompas.com/read/2019/06/16/14200581/survei-smrc-69-persen-publik-nilai-pilpres-2019-berlangsung-jurdil>. | Unduh 21 September 2019. Pukul 21.00 WIB.

Dimas Jarot Bayu dan Desy Setyowati, "Survei SMRC: Mayoritas Masyarakat Percaya Pemilu 2019 Berjalan Adil." — <https://katadata.co.id/berita/2019/06/17/survei-smrc-mayoritas-masyarakat-percaya-pemilu-2019-berjalan-adil> | Unduh 25 September 2019. Pukul 19.30 WIB.

Fauzi Heri, "Arif Budiman: Inovasi Baru Untuk Mengubah Kultur

- Penyelenggara”—<http://kpu-bandarlampungkota.go.id/berita/inovasi-baru-untuk-merubah-kultur-penyelenggara/> | Diakses 12 September 2019. Pukul 21.00 WIB.
- Ardi Priyatno Utomo, “Barcode dan Pendaftaran Online, Inovasi PPLN Den Haag Untuk Pemilu.”— <https://surabaya.kompas.com/read/2019/04/15/11500831/barcode-dan-pendaftaran-online-inovasi-ppln-den-haag-untuk-pemilu> | Diunduh 23 September 2019. Pukul 19.11 WIB
- Danang Triatmojo, “Aplikasi Situng Serentak Pemilu Tahun 2019,”— <https://video.tribunnews.com/view/72082/sosialisasi-aplikasi-situng-pemilu-serentak-2019-oleh-kpu-ri> | Diakses 12 September 2019. Pukul 22.03 WIB.
- Aplikasi DPT Dalam Genggaman — <https://lindungihakpilihmu.kpu.go.id> | Diunduh 1 Oktober 2019. Pukul 17.00 WIB
- Agus Supadmo. “Bahan Keterangan Anggota KPU Banten, “Penggunaan Tools Disabilitas” — [www.kpu-bantenprov.go.id](http://www.kpu-bantenprov.go.id).]
- Erie Prasetyo, “KPU Inovasi Diperlukan Dalam Pilkada dan Pemilu,”— <https://news.okezone.com/read/2017/12/01/340/1823514/kpu-inovasi-diperlukan-dalam-pilkada-dan-pemilu> | Diunduh 9 September 2019. Pukul 21.20 WIB
- KPU Kabupaten Temanggung, “Pemilu Pintar 2.0.” — <http://bit.ly/2BJvoNg>.

## Lampiran Bab 4

### Lampiran 1: Matriks rekrutmen jajaran KPU<sup>(1)</sup>

Instrumen Pembandi	UU No 12/2003	UU No. 22/2007	UU No. 15 / 2011
Syarat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak menjadi anggota /pengurus parpol;</li> <li>• Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural dan jabatan fungsional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;</li> <li>• tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;</li> <li>• bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>• bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih.</li> </ul>

<sup>1</sup> Ida Budhiati. Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia. Disertasi PDIH Universitas Diponegoro, Semarang. 2018. Hlm 258-9.

<p>Pola rekrutmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan KPU.</li> <li>• Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim seleksi dibentuk Presiden untuk membantu Presiden menetapkan Calon anggota KPU yang akan diusulkan kepada DPR.</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Tim seleksi yang dibentuk KPU</li> <li>• Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Tim seleksi yang dibentuk KPU Provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim seleksi dibentuk Presiden untuk membantu Presiden menetapkan Calon anggota KPU yang akan diusulkan kepada DPR.</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Tim seleksi yang dibentuk KPU</li> <li>• Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Tim seleksi yang dibentuk KPU Provinsi</li> </ul>
<p>Penetapan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU ditetapkan oleh Presiden</li> <li>• KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU ditetapkan oleh Presiden</li> <li>• KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU ditetapkan oleh Presiden</li> <li>• KPU Provinsi ditetapkan oleh KPU</li> <li>• KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU Provinsi</li> </ul>

Lampiran 2: Matriks rekrumen jajaran Pengawas Pemilu<sup>(1)</sup>

No.	Lembaga	Persyaratan Dan Prosedur Pengangkatan		
		UU No.12 Tahun 2003	UU No.22 Tahun 2007	UU No.15 Tahun 2011
1.	Pengawas Pemilu/Bawaslu	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Syarat anggota Panwaslu diantaranya bersikap netral, tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik</li> <li>✓ Dibentuk oleh KPU yang keanggotaannya berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers;</li> <li>✓ KPU menyampaikan permintaan kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia untuk menunjuk pejabat yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh KPU untuk menjadi Anggota Panwas Pemilu</li> <li>✓ KPU mengumumkan pendaftaran calon anggota Panwas Pemilu yang berasal dari kalangan perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan secara tertulis dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;</li> <li>✓ tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.</li> <li>✓ KPU membentuk Tim seleksi calon anggota Bawaslu</li> <li>✓ Tim seleksi berjumlah 5 (lima) orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir;</li> <li>✓ KPU menetapkan 15 (lima belas) nama calon atau 3 (tiga) kali jumlah anggota Bawaslu untuk selanjutnya diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih.</li> <li>✓ Presiden membentuk keanggotaan tim seleksi yang berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan;</li> <li>✓ Tim seleksi membantu Presiden untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</li> </ul>

<sup>1</sup>Budhiati. Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia, hlm. 287-290.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Penetapan Anggota Panwas Pemilu dilakukan berdasarkan hasil pemungutan suara terbanyak para Anggota KPU dan bersifat final</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pengesahan anggota Bawaslu terpilih ditetapkan dengan keputusan Presiden</li> </ul>	
2.	Bawaslu Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Syarat anggota Panwaslu Provinsi kepada diantaranya bersikap netral, tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik</li> <li>✓ orang unsur kepolisian negara, unsur kejaksaan unsur perguruan tinggi, unsur tokoh masyarakat dan unsur pers;</li> <li>✓ Panwas Pemilu menyampaikan permintaan kepada Kepala Kepolisian Daerah dan Kepala Kejaksaan Tinggi untuk menunjuk pejabat yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh KPU untuk menjadi Anggota Panwas Pemilu Provinsi;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih</li> <li>✓ Bawaslu membentuk tim seleksi untuk menyeleksi calon anggota Bawaslu Provinsi pada setiap provinsi;</li> <li>✓ Tim seleksi mengajukan 6 (enam) nama calon anggota Bawaslu Provinsi hasil seleksi kepada Bawaslu;</li> <li>✓ Bawaslu melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon anggota Bawaslu Provinsi;</li> <li>✓ Bawaslu menetapkan 3 (tiga) calon anggota Bawaslu Provinsi peringkat teratas dari 6 (enam) calon sebagai anggota Bawaslu Provinsi terpilih dan ditetapkan dengan Keputusan Bawaslu</li> </ul>

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

3.	Panwaslu Kab/Kota	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Syarat anggota Panwaslu kabupaten/kota diantaranya bersikap netral, tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik</li> <li>✓ unsur kepolisian negara, unsur kejaksaan unsur perguruan tinggi, unsur tokoh masyarakat dan unsur pers;</li> <li>✓ Panwas Pemilu Provinsi menyampaikan permintaan kepada Kepala Kepolisian Resor dan Kepala Kejaksaan Negeri untuk menunjuk pejabat yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh KPU untuk menjadi Anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota</li> </ul>	Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih</li> <li>✓ Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota diseleksi dan ditetapkan oleh Bawaslu Provinsi;</li> </ul>
----	-------------------	---	--	--



*Biodata*  
*Penulis*



**Abhan** adalah Ketua Bawaslu RI periode 2017-2022 yang membidangi divisi sumber daya manusia dan organisasi. Sebelum menjabat di Bawaslu RI, Abhan merupakan Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Tengah periode 2013-2018. Pria yang menamatkan studi sarjana dalam bidang hukum di Universitas Pekalongan dan magister ilmu hukum diperoleh di Universitas Islam Sultan Agung Semarang memiliki banyak aktivitas di masyarakat sipil dan advokat.

**Aditya Perdana** adalah ketua Pusat Kajian Politik Lembaga Penelitian dan Pengembangan Sosial dan Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (PUSKAPOL LP2SP FISIP UI). Aditya juga merupakan dosen di Departemen Ilmu Politik FISIP UI sejak tahun 2008. Aditya menyelesaikan gelar sarjana dan magister ilmu politik di FISIP UI. Selanjutnya, Aditya menamatkan studi doktornya di Universitas Hamburg Jerman di tahun 2017 dengan penelitiannya berjudul *The relationship of civil society organizations (CSOs) and political parties in post-Suharto Indonesia: a women's CSOs perspective*. Fokus penelitiannya meliputi isu partai politik, tata kelola pemilu, masyarakat sipil dan gender dalam politik. Beberapa karya terbarunya adalah *Tata Kelola Pemilu di Indonesia* (editor bersama Mada Sukmajati - 2019); *Pembiayaan Pemilu di Indonesia* (editor bersama Mada Sukmajati - 2018); *Dinamika Masyarakat Sipil dan Advokasi Kebijakan Publik di Indonesia: Koalisi Masyarakat Sipil Anti-Rokok dalam Upaya Pengendalian Rokok di Indonesia (2005-2017)* (bersama Hurriyah dan Harlitus Berniawan Telaumbanua -- 2018). Menjadi tim ahli beberapa kegiatan dan forum yang diselenggarakan oleh KPU RI, Bawaslu RI, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPA). Aktif menulis di *Harian Kompas*, *Media Indonesia*, dan *Sindo*. Dapat dihubungi di: [aditya.perdana@ui.ac.id](mailto:aditya.perdana@ui.ac.id)

**Harlitus Berniawan Telaumbanua** adalah peneliti Pusat Kajian Politik Lembaga Penelitian dan Pengembangan Sosial dan Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

(PUSKAPOL LP2SP FISIP UI). Harlitus menamatkan sarjana ilmu politik dari Departemen Ilmu Politik FISIP UI. Beberapa karyanya adalah: *Dinamika Masyarakat Sipil dan Advokasi Kebijakan Publik di Indonesia: Analisis Dana Kampanye Koalisi Masyarakat calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD): Kasus di Tujuh Povinsi dalam pemilu 2014 (bersama Aditya Perdana -- 2018)*; *Dinamika Kelompok Masyarakat Sipil Anti-Rokok dalam Upaya Pengendalian Rokok di Indonesia (2005-2017) (bersama Aditya Perdana dan Hurriyah --2018)*

**Evi Novida Ginting Manik** adalah anggota KPU RI Periode 2017-2022 yang juga merupakan dosen di Universitas Sumatera Utara. Sebelum menjabat sebagai anggota KPU RI, beliau pernah menempati posisi sebagai anggota KPU Provinsi Sumatera Utara (2013-2018) dan Ketua dan anggota KPU Kota Medan (2003-2013). Pendidikan sarjana Administrasi Negara ditamatkan pada tahun 1992 dan magister studi pembangunan diselesaikan pada tahun 2007, dimana kedua gelar tersebut diperoleh di Universitas Sumatera Utara. Beberapa karya ilmiah yang dihasilkan adalah: *Penegak PKPU, agar terhindar dari pelanggaran Kode Etik (2016)*; *Representasi Perempuan di Parlemen Indonesia (2011)*.

**Ida Budhiati** adalah anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu periode 2012-2022. Sebelumnya, Ida adalah anggota KPU RI periode 2012-2017 dan juga anggota dan Ketua KPU Provinsi Jawa Tengah periode 2003-2018. Perempuan yang meraih gelar magister dan doktor dalam Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro Semarang ini memiliki aktivitas pembelaan hukum terhadap kelompok perempuan bersama LBH APIK dan Koalisi Perempuan Indonesia.

**Sri Wahyu Ananingsih**, akrab dipanggil Anna adalah Koordinator Divisi Penindakan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Tengah periode 2017-2022. Sebelum bergabung di Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, berprofesi sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (Undip). Latar belakang pendidikan S1 Hukum Undip; S2 Hukum UGM dan

S<sub>3</sub> Hukum UGM. Sejak bergabung di Bawaslu tahun 2017, status dosen untuk sementara berhenti hingga nanti tahun 2022. Pengalaman sebagai Koordinator Divisi Penindakan Pelanggaran periode kali ini bukanlah yang pertama kali karena sebelumnya ketika masih studi S<sub>3</sub> di UGM pernah menjadi Panwaslu Kota Semarang periode 2008-2009.

**Fahriza** peneliti dari Indonesia Budget Center (IBC) sejak tahun 2016. Pria yang menamatkan pendidikan sarjananya IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan jurusan Pidana Politik Islam (Jinaya Siyasah), dan Pendidikan Pascasarjana diselesaikan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dengan konsentrasi Sosiologi Pembangunan.

Sebelum berkiprah di IBC, kurun waktu 2005 – 2010 bekerja di berbagai NGO seperti di Institute Social Democracy and Peace (ISDP), Yayasan Riau Mandiri, FITRA RIAU, Badan Pengarah JIKALAHARI, dan Badan Pengarah PWYP-Indonesia. Tahun 2011 sampai sekarang bekerja sebagai Staf Ahli di DPD RI khususnya di Komite I DPD RI.

Beberapa produk yang dihasilkan diantaranya adalah: Tim Penyusun Panduan Akuntabilitas Dana Reses DPRD Kabupaten Cirebon, Kerjasama IBC dan TIFA Foundation (2019). Editor Buku Kembali ke Mandat (UU Desa) dan Buku Menghadirkan Negara di Daerah Kepulauan, Komite I DPD RI (2018).

Tim penyusun DIM RUU Penyelenggaraan Pemilu dalam Pembahasan Tripartit Komite I DPD RI, Komisi II DPR RI, dan Pemerintah (2017). Tim Penyusun Keterangan Komite I DPD RI di MK terkait Gugatan terhadap UU No.12 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (2016). Sterring Commite Rapat Kerja Konsolidasi Nasional Pembentukan Daerah Otonom Baru yang diselenggarakan oleh Komite I DPD RI (2016). Tim Editor Modul Revolusi Mental Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Dalam Negeri RI (2016). Penulis Modul Sekolah Anggaran, Kerjasama IBC dengan TIFA Foundation (2016). Tim Editor Buku Membangun Desa Membangun Indonesia, Proceeding Seminar Nasional Problematika Implementasi UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, Komite I DPD RI (2015).

Peneliti pada penelitian “Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran Pemilu 2014, Penelitian terhadap Anggaran KPU, KPUD Aceh, KPUD Jakarta, KPUD Jawa Timur, dan KPUD Sulawesi Selatan” Kerjasama Indonesia Budget Center dengan TIFA Foundation (2015). Peneliti pada penelitian “Kebijakan Pendanaan bagi Ormas dan LSM” (2015). Peneliti Local Budget Studies I dan II untuk wilayah Dumai dan Pekanbaru. Kerjasama FITRA-RIAU, Seknas FITRA dan The Asia Foundation (2009 -2012). Peneliti dalam penelitian Efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran Pemilu Kepala Daerah oleh KPUD di Kabupaten Bengkalis kerjasama Seknas FITRA dan Asia Foundation (2010).

Peneliti dalam riset aliran pendapatan dan belanja daerah dari industri ekstraktif (minyak dan batubara) di Provinsi Riau tahun 2010, kerjasama PWYP-Indonesia dan RWI (2010). Peneliti pada proyek Penelitian Anggaran Logistik Komisi Pemilihan Umum Daerah Riau terkait dengan Pemilu Kada. Seknas FITRA dan DRSP (2008). Peneliti pada Proyek penelitian Evaluasi dan Implementasi Pelayanan Publik bidang Pendidikan, Kesehatan dan Layanan Listrik di Kabupaten Kampar, Propinsi Riau, dengan Metode Report Card (2008). Peneliti evaluasi dampak kebijakan desentralisasi di Kota Dumai, bagian dari Proyek Penelitian Evaluasi Dampak Desentralisasi di Indonesia. Yayasan Riau-Mandiri YAPPIKA (2007). Peneliti pada Proyek Penelitian Konflik Sosial di Bidang Sara (suku agama dan ras) dan Pertanahan di Tiga Kabupaten di Riau. Institute Sosial Democracy and Peace (ISDP), Pemerintah Daerah Propinsi Riau (2006). Peneliti pada proyek Penelitian-Aksi Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan (evaluasi mekanisme Musrenbangdes) di dua kecamatan di Kabupaten Siak Provinsi Riau. Yayasan Riau Mandiri (2006). Email: [rizafahriza@gmail.com](mailto:rizafahriza@gmail.com)

**Laode Salama** adalah Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center. Ia berasal dari Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara yang akrab dipanggil dengan Roy Salam. Lebih kurang 14 tahun ia aktif mengadvokasi dan menulis mengenai politik anggaran penyelenggaraan dan logistik Pemilu dan Pilkada, anggaran parliament Indonesia, dan sumber daya alam (konservasi dan

perhutanan sosial). Tahun 2009 bersama IBC menghasilkan buku naskah kebijakan mengenai pengadaan barang dan jasa pemilu (studi kasus penyimpangan dalam proses pengadaan logistik pada Pemilu 2004 dan 2009 ditubuh KPU), dan ditahun yang sama bersama Seknas Fitra menulis beberapa hasil kajian mengenai kepemiluan diantaranya hasil kajian mengenai transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran dan proses pengadaan barang dan jasa (PBJ) di KPU dan KPUD (2009), Buku Verifikasi Manajemen Aset Logistik KPU Pusat dan KPU Daerah sebuah studi kasus di DKI Jakarta, Surabaya, Medan, Riau dan Palembang (2009), dan Buku ansparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Biaya dan Logistik Pemilu 2009 (2008). Email: [salamroy@gmail.com](mailto:salamroy@gmail.com)

**Nur Elya Anggraini** adalah anggota Bawaslu Provinsi Jawa Timur periode 2018-2023 yang menangani Humas dan Hubungan Antar Lembaga. Sebelumnya, Nur Elya adalah anggota Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Jawa Timur dan juga pernah menjadi Jurnalis dan News Presenter Radio Prosalina FM sejak 2006-2016, radio lokal di Jember. Pada tahun 2015, Nur Elya pernah menjadi anggota Panwaslih Kabupaten Jember. Nur Elya menamatkan sarjana dan magister nya di Universitas Jember Jawa Timur.

**Nur Hidayat Sardini**, adalah dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan, Universitas Diponegoro, Semarang. Pria yang lahir di Pekalongan, 10 Oktober 1969 menghabiskan Hampir separuh perjalanan kariernya di lingkungan penyelenggaraan Pemilu, baik sebagai fungsionaris lembaga Pengawas Pemilu dan penegak kode etik Penyelenggara Pemilu, maupun akademisi kajian demokrasi elektoral. Pria yang akrab disapa NHS ini, dalam Pemilu tahun 2004 menjabat Ketua Panwaslu Provinsi Jawa Tengah, mewakili unsur perguruan tinggi. Lima tahun kemudian, NHS menjabat Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI, 2008-2011). Berikutnya, NHS menjadi Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP RI, 2012-2017), seorang dari tiga orang yang

mewakili unsur DPR RI, sekaligus merangkap jabatan Sekretaris Sementara, Tim Verifikator Pengaduan Perkara, Jurubicara, dan Pemimpin Redaksi *Jurnal Etika dan Pemilu* terbitan DKPP RI. Saat ini, jabatan NHS adalah Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Sosial (DIS, 2017-2022). Kendati telah menanggalkan seluruh jabatan di lembaga Penyelenggara Pemilu, sebagai bukti dedikasi dan kecintaan terhadap pengembangan demokrasi elektoral, di sela-sela waktu menjalankan visi Tri Dharma Perguruan Tinggi, NHS masih melayani undangan narasumber kegiatan jajaran KPU, Bawaslu, dan DKPP, yang dicatatnya, "tak kurang dari 700 kali pernah bicara di forum-forum lembaga Penyelenggara Pemilu."

Sepak terjang NHS dalam Pemilu tak diragukan lagi. Dia pernah menjabat Sekretaris Umum Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), wadah para mantan jajaran Panwaslu pasca-Pemilu tahun 2004, sekaligus seorang dari sekian pendiri LSM itu. Nah sekarang, NHS menjabat Ketua Umum Pengurus Cabang Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (PC-AIPI, 2018-2022), Semarang. Kesibukan lain adalah keterlibatan dalam pendirian dan pengelolaan *Jurnal Electoral Governance* bentukan KPU, mitrabestari *Jurnal Adyasta Pemilu bentukan Bawaslu*, Ketua Tim Seleksi KPU dan Bawaslu di Jawa Tengah, Ketua Penyusunan Renstra Bawaslu, dan Ketua Penelitian Bawaslu, dan tak kurang dari tujuh kali jadi saksi ahli dalam sejumlah sidang di Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Negeri, dan Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan perkara-pemilu.

Buku yang pernah ditulis: (1) 60 Tahun Jimly Asshiddiqie: Menurut Para Sahabat, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016; (2) 60 Tahun Jimly Asshiddiqie: Sosok, Kiprah, dan Pemikiran, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016; (3) Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Yogyakarta, Fajar Media Press, 2011; (4) Kepemimpinan Pengawasan Pemilu Sebuah Sketsa, Jakarta, Rajawali Pers, 2014; (5) Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Jakarta, LP2AB, 2015; (6) Mengeluarkan Pemilu Dari Lorong Gelap: Mengenang Husni Kamil Manik 1975-2016, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017; dan

(7) Menuju Pengawasan Pemilu Efektif, Jakarta, Diadit Media, 2013. Di luar buku, karya lain adalah artikel ilmiah bertema Pemilu yang pernah dimuat di jurnal nasional dan internasional.

Di sela-sela seabrek kegiatan, NHS masih sempat mengelola akun jejaring sosial. Silakan bertamu di laman [www.nurhidayatsardini.com](http://www.nurhidayatsardini.com), akun twitter “@nurhidayatsardi”, YouTube [nhsardini](https://www.youtube.com/channel/UCnhsardini), facebook “Nur Hidayat Sardini,” dan Instagram: @nhsardini. •

**Yulianto** adalah anggota Bawaslu Provinsi Jawa Barat periode 2018-2023. Sebelum bergabung sebagai anggota Bawaslu Jawa Barat, Yulianto adalah Tenaga Asistensi Bawaslu RI (2010-2018). Setelah mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Universitas Sebelas Maret Surakarta, pria ini banyak melibatkan diri dalam aktivitas di bidang hukum bersama KRHN (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional) dari tahun 2003-2010. Didaulat sebagai Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa Bawaslu Jawa Barat mendapatkan penghargaan Bawaslu Award 2019 dengan kategori sebagai Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu terbaik se Indonesia. Yulianto juga terlibat dalam penulisan beberapa buku, diantaranya:

- a. Janji-janji dan Program Hukum Calon Presiden Pemilu 2004, KRHN, Jakarta, 2004
- b. Assesment Terhadap Pelaksanaan Transparansi dan Akuntabilitas KPU Pada Penyelenggaraan Pemilu 2004, sebuah refleksi untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu
- c. Menimbang Kapasitas Legislasi, studi penguatan kapasitas legislasi yang partisipatif, FKH, Bogor, 2006
- d. Pelanggaran Pidana Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya, KRHN, Jakarta, 2009
- e. Panduan Pemantauan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu 2009, KRHN, Jakarta, 2008
- f. Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-undang Penyelenggara Pemilu, KRHN, Jakarta, 2010.
- g. Panduan Evaluasi Penyelenggaraan Pemilukada, kerjasama AEC (Australian Electoral Commission), tidak diterbitkan

**Wasikin Marzuki** adalah anggota Bawaslu Provinsi Jawa Barat periode 2013-2023. Sebelumnya, pria yang menyelesaikan sarjana keguruan dalam Bahasa dan Sastra Indonesia di Universitas Swadaya Gunung Djati ini merupakan wartawan senior di beberapa surat kabar besar di Jawa Barat seperti Pikiran Rakyat dan Fajar Cirebon.





Ada tiga isu utama yang menjadi perbincangan mengenai para penyelenggara pemilu serentak 2019, yakni: pertama, aspek regulasi dan norma pengaturan sebagai pedoman para penyelenggara pemilu dalam menjalankan semua tahapan pemilu. Kedua, aspek kebutuhan program kerja menjadi pertimbangan evaluasi program yang dilakukan oleh para penyelenggara pemilu. Ketiga, aspek standarisasi menyoroti apakah standar yang ditetapkan oleh norma internasional dan kerangka hukum dan kebijakan yang berlaku di Indonesia dalam diterapkan dalam pemilu serentak 2019 yang lalu. Ketiga aspek ini sebenarnya merupakan refleksi dari para penulis dalam buku ini.

Buku ini merupakan salah satu dari serial buku yang diterbitkan oleh Bawaslu. Terdapat 7 serial buku yang fokus pada berbagai tema strategis dari penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. 7 Serial buku evaluasi penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 mendeskripsikan dan merefleksikan berbagai masalah, kendala dan tantangan di dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Selain itu, buku-buku bunga rampai yang ditulis oleh para kontributor yang berasal dari beragam latar belakang juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan pemilu yang luber dan jujur di Indonesia.



**Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia**  
**Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350**  
**Telepon: 021 - 3905889 / 3907911**

ISBN 978-602-52045-9-3



9 786025 204593