

# Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014

Dari Bawaslu  
Kita Selamatkan  
Pemilu Indonesia



BAWASLU RI



Dari Bawaslu Kita Selamatkan Pemilu Indonesia

---

Laporan Hasil Pengawasan  
Pemilu Anggota DPR, DPRD dan DPD Tahun 2014

Dari Bawaslu Kita Selamatkan Pemilu Indonesia,

Diterbitkan Oleh:  
Bawaslu Republik Indonesia  
November 2014

Penyusun: Tim Penyusun Laporan Hasil Pengawasan  
Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014

Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia  
Jl. M.H Thamrin No. 14 Jakarta Pusat  
Telepon 021-3905889/021-3907911  
Website : [www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id)



# Badan Pengawas Pemilu

## Visi

Tegaknya Integritas Penyelenggara, Penyelenggaraan dan Hasil Pemilu  
Melalui Pengawasan Pemilu yang Berintegritas dan Berkredibilitas untuk  
Mewujudkan Pemilu yang Demokratis

## Misi

- Memastikan Penyelenggaraan Pemilu untuk taat asas dan taat peraturan.
- Memastikan Bawaslu memiliki integritas dan kredibilitas.
- Memastikan Bawaslu mampu mengawal integritas dan kredibilitas dalam penegakan hukum Pemilu.
- Memastikan Bawaslu mampu meningkatkan kapasitas kelembagaan dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilu guna pencegahan dan penindakan pelanggaran.
- Memastikan terciptanya pengawasan partisipatif berbasis masyarakat sipil.



GEDUNG SEKRE



Badan Pengawas Pemilu





# Pengantar

*Bismillahi Rahmaanir Rahiim*

*Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Mengawali pengantar ini, kami seluruh pimpinan dan jajaran Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI) Periode Tahun 2012–2017 mengucapkan puji syukur Alhamdulillah atas terseleggarannya Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 sesuai jadwal, tanpa hambatan dan gangguan yang berarti. Kami sungguh menyadari bahwa atas bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, Bawaslu RI dapat melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan Pemilu pada Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD dan pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014.

Sejak dilantik pada tanggal 12 April 2012, kami langsung dihadapkan pada sejumlah kompleksitas masalah pengawasan Pemilu. Berangkat dari keyakinan bahwa pengawasan Pemilu dapat berjalan secara optimal bila terbangun kepedulian (*awareness*) untuk melaksanakan prinsip dan azas Pemilu demokratis, kami memulainya dengan melakukan konsolidasi internal, menata regulasi, sistem, struktur, kultur, anggaran, personel, dan sarana-prasarana. Sebagai bagian dari upaya penguatan kelembagaan, Bawaslu membentuk Bawaslu Provinsi yang bersifat permanen untuk menindaklanjuti Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang dilanjutkan dengan pembentukan pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota (Panwaslu Kabupaten/Kota), Pengawas Pemilu di tingkat kecamatan (Panwaslu Kecamatan), dan Pengawas Pemilu di tingkat desa/kelurahan (PPL), serta Pengawas Pemilu Luar Negeri yang semuanya masih bersifat *ad hoc*.

Upaya itu didukung oleh kebijakan pemerintah yang menaikkan status birokrasi Bawaslu dari Sekretariat menjadi Sekretariat Jenderal (unit Eselon I), sehingga Bawaslu dapat melaksanakan pengawasan setiap tahapan Pemilu yang dimulai dari tahap penetapan daftar pemilih, penetapan partai politik peserta Pemilu, penetapan daftar calon tetap, tahapan kampanye, dana kampanye, tahapan pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu hingga tahap pelantikan-pengambilan sumpah/janji calon terpilih. Secara umum Bawaslu dapat melaksanakan pengawasan di setiap tahapan Pemilu, walaupun masih terdapat sejumlah kelemahan yang perlu mendapat perhatian serius dari jajaran pengawas Pemilu seluruh

Indonesia. Selain memaksimalkan sumber daya yang ada, juga memaksimalkan dukungan pihak terkait terutama kementerian/lembaga melalui kerjasama antar lembaga. Selain itu, Bawaslu juga mengoptimalkan dukungan berbagai elemen masyarakat yang terwadahi melalui program Gerakan Sejuta Relawan (GSR) Pengawas Pemilu.

Seluruh hasil pelaksanaan tugas dan fungsi Bawaslu sudah tentu perlu diinformasikan kepada seluruh elemen masyarakat, bangsa dan negara. Laporan Hasil Pengawasan Pemilu 2014 seperti ini merupakan bentuk pertanggungjawaban Bawaslu kepada publik. Penyampaian informasi mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan Pemilu ini dilakukan dengan mengacu pada amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Penyampaian informasi kepada masyarakat dilakukan secara berkala dan sewaktu-waktu melalui website dan majalah Bawaslu, serta melalui sosialisasi seperti rapat koordinasi dengan para stakeholder terkait sebelum, pada saat dan sesudah pelaksanaan Pemilu. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Bawaslu juga diwajibkan menyampaikan Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan.

Secara substansial laporan ini merupakan upaya Bawaslu untuk berperan dalam mendorong transparansi, akuntabilitas dan kredibilitas lembaga-lembaga negara dan pemerintahan. Namun secara internal Bawaslu, laporan ini sangat berguna dalam melakukan identifikasi dan pemetaan permasalahan, serta membuat prediksi bagi kecenderungan umum (*trend*) atas berbagai isu yang mungkin terjadi dalam Pemilu berikutnya. Selain itu, laporan ini menjadi data dan informasi penting dalam menetapkan kebijakan Bawaslu guna peningkatan kinerja pengawasan Pemilu di masa yang akan datang. Berdasarkan pertimbangan itulah maka disusun “Laporan Pelaksanaan Tugas Badan Pengawasan Pemilihan Umum Tahun 2014” ini. Sekian, Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, 17 November 2014  
Ketua Badan Pengawas Pemilu

Prof. Dr. Muhammad, SIP, M.Si

## PROFIL PIMPINAN BAWASLU RI PERIODE 2011–2016

---

Salah satu pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, adalah dipilihnya Anggota Bawaslu untuk Periode 2012 – 2017. Setelah melalui proses yang panjang, pada Sidang Paripurna DPR–RI tanggal 27 Maret 2012 telah ditetapkan susunan Anggota Bawaslu Periode 2012–2017 yang terdiri dari : Dr. Muhammad, SIP, M.Si, Nasrullah, SH, Endang Wihdatiningtyas, SH, Daniel Zuchron, dan Ir. Nelson Simanjuntak yang kemudian dilantik oleh Presiden Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 35/P/2012 pada tanggal 12 April 2012. Pada kesempatan pertama setelah pelaksanaan pelantikan oleh Presiden, Anggota Bawaslu mengadakan rapat pleno pertama dengan agenda tunggal pemilihan Ketua Bawaslu Periode 2012–2017. Berdasarkan pleno yang dilaksanakan pada tanggal 12 April 2012 tersebut, secara aklamasi diputuskan bahwa Dr. Muhammad, SIP, M.Si menjadi Ketua Bawaslu Periode 2012–2017.

Selanjutnya untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu, diputuskan untuk membuat pembagian tugas di antara Anggota Bawaslu yang dipilih berdasarkan Divisi yang akan menangani bidang-bidang tugas tertentu. Berdasarkan Putusan Pleno Bawaslu tanggal 17 April 2012, pembagian Divisi sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut :

### Divisi Pengawasan

- Koordinator : Daniel Zuchron
  - Wakil Koordinator 1 : Nasrullah, SH
  - Wakil Koordinator 2 : Endang Wihdatiningtyas, SH
- 

### Divisi Hukum dan Penindakan Pelanggaran

- Koordinator : Endang Wihdatinintyas
  - Wakil Koordinator 1 : Ir. Nelson Simanjuntak
  - Wakil Koordinator 2 : Daniel Zuchron
- 

### Divisi Sosialisasi, Humas, dan Hubungan Antar Lembaga

- Koordinator : Nasrullah, SH
  - Wakil Koordinator 1 : Daniel Zuchron
  - Wakil Koordinator 2 : Ir. Nelson Simanjuntak
- 

### Divisi Organisasi, SDM dan Data Informasi

- Koordinator : Ir. Nelson Simanjuntak
  - Wakil Koordinator 1 : Nasrullah, SH
  - Wakil Koordinator 2 : Endang Wihdatiningtyas, SH
-

Berdasarkan pembagian tersebut, maka Dr. Muhammad, SIP, M.Si sebagai Ketua Bawaslu, tidak menangani divisi tertentu dengan pertimbangan bahwa Ketua Bawaslu merupakan *speaker* atau juru bicara dari Bawaslu dalam berhubungan ke luar. Dengan demikian seluruh bidang divisi tersebut tetap berada dalam koordinasi Ketua Bawaslu dengan prinsip Primus Inter Pares. Adapun Profil lengkap Pimpinan Bawaslu Periode 2012 – 2017 adalah sebagai berikut :

**Prof. DR. MUHAMMAD, S.IP., M.Si, Ketua Bawaslu**



Muhammad, dilahirkan di Makassar pada tanggal 17 September 1971, beragama Islam, dan menempuh pendidikan terakhir S-3 Ilmu Politik Universitas Airlangga.

Pada saat pelaksanaan seleksi Bawaslu di Komisi II DPR RI, mantan Ketua Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi Sulawesi Selatan ini terpilih dengan suara tertinggi di antara calon lainnya. Pasca dilantik oleh Presiden, Muhammad terpilih untuk menduduki posisi Ketua Bawaslu, melalui rapat pleno musyawarah mufakat oleh seluruh Anggota Bawaslu periode 2012-2017.

Muhammad adalah dosen Universitas Hasanuddin Makassar dan pernah menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Politik di kampus berlambang ayam jantan tersebut. Pria yang dikenal tegas dalam memimpin ini, juga menjadi idola para kaum hawa bukan hanya di kalangan politisi tetapi mahasiswi dan ibu rumah tangga, karena parasnya yang memikat serta selalu tampil segar di setiap kesempatan di tengah hiruk pikuk persoalan politik bangsa

**NASRULLAH, SH. Anggota Bawaslu**

Nasrullah, dilahirkan di Polewali Mamasa (sekarang Polman) Sulawesi Barat pada tanggal 10 Juli 1971, beragama Islam, dan menempuh pendidikan terakhir S-2 pada Universitas Islam Indonesia.

Sebelum bergabung dalam Penyelenggara Pemilu, pria lulusan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta ini dikenal sebagai aktivis Kampus dan Organisasi Kemasyarakatan. Maka tak heran, sahabat Nasrullah berasal dari semua kalangan tanpa mengenal suku, agama dan latar belakang sosial.

Sejak menjadi Pimpinan Bawaslu, Nasrullah cukup

dekat dengan dunia media massa. Bukan karena memimpin Divisi Sosialisasi, Humas dan Hubal, tetapi Nasrullah sangat ramah memberi informasi kepada pers setiap perkembangan pengawasan Pemilu. Maka tak heran, Nasrullah dikenal sebagai “*darling of news*” di kalangan pers.



**ENDANG WIHDATININGTYAS, SH. Anggota Bawaslu**



Endang Wihdatiningtyas, dilahirkan di Bantul pada tanggal 8 Juni 1968, beragama Islam, dan menempuh pendidikan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Satu-satunya Srikandi di jajaran Pimpinan Bawaslu ini, sebelum menjadi Penyelenggara Pemilu, berprofesi sebagai advokat dan menjabat sebagai Wakil Ketua KPID DI Yogyakarta, dan pernah menjadi Anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi DI Yogyakarta pada Pemilu 2009 silam.

Ibu yang sangat dekat dengan seluruh karyawan Bawaslu ini, semasa kuliah aktif pada unit kegiatan



kerohanian Islam di UGM. Profesinya sebagai Pengacara dihabiskannya di Lembaga Konsultasi Bantuan Hukum untuk Wanita dan Keluarga Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **DANIEL ZUCHRON, Anggota Bawaslu**



Daniel Zuchron, dilahirkan di Jakarta pada tanggal 18 April 1976, beragama Islam, dan menempuh pendidikan pada Universitas Islam Malang. Pengalamannya sebagai pegiat pemilu tidak diragukan lagi. Pria yang dilahirkan di Jakarta, 37 tahun silam tersebut, merupakan mantan Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), sebuah lembaga swadaya masyarakat, yang memberikan perhatian pada pendidikan pemilih dan pemantauan pemilu. Sebagai Pimpinan Bawaslu yang termuda, Pria ini menunjukkan semangat kemudaanya dengan berbagai inovasi baru strategi pengawasan Pemilu. Tak jarang, gagasan Pimpinan termuda ini, melompat jauh ke depan ketika gagasan itu dilontarkan. Namun, seiring waktu, gagasan tersebut menemui kebenaran dan bermanfaat bagi perwujudan pemilu yang berkualitas dan berintegritas melalui jendela pengawasan yang bermartabat.

### **Ir. NELSON SIMANJUNTAK SH. Anggota Bawaslu**

Nelson Simanjuntak, dilahirkan di Simargala pada tanggal 15 Januari 1964, beragama Kristen Protestan, dan menempuh pendidikan pada Universitas Sumatera Utara. Sebelum menjadi Pimpinan Bawaslu, pria ini pernah berprofesi sebagai wartawan dan aktif di LSM yang terkait dengan kajian Pemilu. Sejak tahun 2008, menjadi Tim Asistensi Bawaslu hingga tahun 2012 ketika terpilih menjadi Anggota Bawaslu periode Tahun 2012–2017. Selain menjadi anggota Bawaslu, saat ini Nelson Simanjuntak juga menjadi Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dari unsur Bawaslu. Pria Batak yang gemar menyanyi dan seringkali tampil apa adanya ini selalu memegang prinsip



tidak ada masalah yang tidak bisa diselesaikan, sehingga dalam menghadapi tugas-tugas di Bawaslu dan DKPP, Nelson tidak pernah terlihat mengerutkan dahi. Semua dihadapi dengan senyum simpulnya.

## **SEKRETARIAT JENDERAL BAWASLU RI**

Sekretariat Jenderal Bawaslu dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 tentang Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panwaslu Kecamatan.

Sekretariat Jenderal Bawaslu RI bertugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Bawaslu RI. Dalam melaksanakan tugas, Sekretariat Bawaslu RI mempunyai fungsi, antara lain adalah:

- a. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota dan Sekretariat Panwaslu Kecamatan.
- b. pemberian dukungan administratif kepada Bawaslu.
- c. pembinaan dan pelaksanaan perencanaan dan pengawasan internal, administrasi kepegawaian, ketatausahaan, perlengkapan dan kerumahtanggaan, serta pengelolaan keuangan di lingkungan Sekretariat Jenderal Bawaslu.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi, Sekretariat Jenderal Bawaslu RI juga mempunyai wewenang, antara lain:

- a. menyusun rencana strategis, program kerja, dan anggaran Bawaslu.
- b. menetapkan tata cara pengelolaan organisasi dan tata kerja, sumber daya manusia, keuangan, serta barang milik negara.

- c. mengangkat dan memberhentikan pejabat struktural dan fungsional, serta tenaga ahli berdasarkan kebutuhan.
- d. menandatangani perjanjian kerjasama.



**GUNAWAN SUSWANTORO SH., M.Si**  
**Sekretaris Jenderal Bawaslu**

Gunawan Suswanto, dilahirkan di Banjarnegara, beragama Islam dan menempuh pendidikan terakhir di Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia. Pada tanggal 25 Juni 2013, Usai pelantikan sebagai Sekretariat Jenderal Bawaslu air mata pun mengalir. Air mata tersebut bukan tanpa alasan, mimpinya untuk membangun Pengawas Pemilu yang kuat dan dipandang satu per satu menjadi kenyataan.

Sejak 2009 menjabat sebagai Kepala Sekretariat

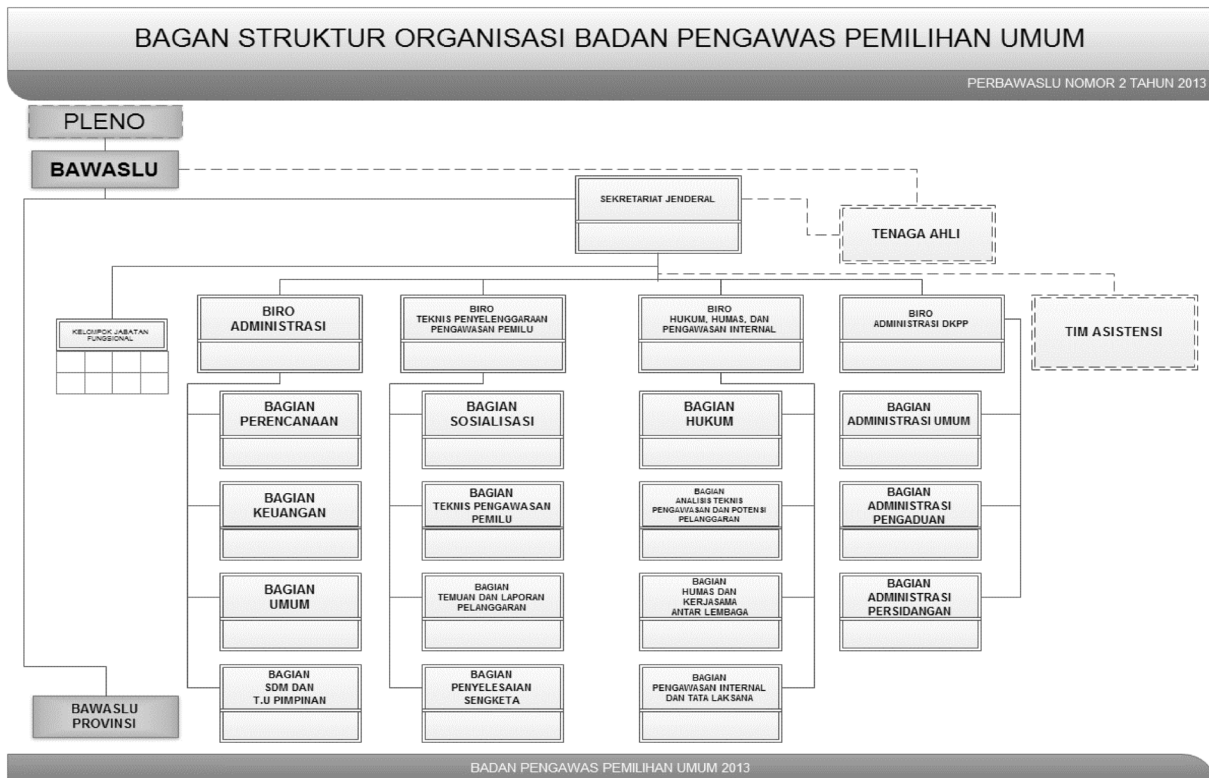
Bawaslu perlahan, ia membangun Kesekretariatan Bawaslu yang solid dan mampu mendukung tugas-tugas Anggota Bawaslu yang kala itu dipimpin oleh Nur Hidayat Sardini dan Bambang Eka Cahya Widodo.

Prestasi pertamanya, pada awal 2010, saat membantu Komisioner Bawaslu berjuang dalam Judicial Review Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu di Mahkamah Konstitusi, yang mengabulkan permohonan Bawaslu, dan menyatakan bahwa Bawaslu merupakan bagian dari penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sehingga, kewenangan Bawaslu dalam merekrut jajarannya, yang sebelumnya dimiliki oleh KPU, sepenuhnya menjadi kewenangan Bawaslu.

Selain itu, Gunawan juga terlibat dalam advokasi Bawaslu terhadap UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, yang memperkuat posisi dan kewenangan Bawaslu, diantaranya adanya Pengawas Pemilu yang permanen di tingkat provinsi serta dukungan Kesekretariatan ditingkatkan menjadi Kesekretariatan Jenderal.

Kini, satu per satu mimpi tersebut menjadi nyata. Salah satu keinginan yang sedang dirajutnya, adalah suksesnya Pemilu 2014 dan terciptanya Bawaslu sebagai center of knowledge (pusat ilmu pengetahuan) Pengawasan Pemilu di Indonesia bahkan di dunia dan ia adalah satu-satunya Sekretariat Jenderal yang memfasilitasi 2 Lembaga Negara, yaitu Bawaslu dan DKPP.

Bagan 2. Bagan Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia







## EXECUTIVE SUMMARY

Penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 secara umum mengalami kemajuan dalam beberapa aspek dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya, antara lain ditandai dengan; 1) kesiapan kerangka hukum yang lebih awal terbentuk, 2) kesiapan kelembagaan Penyelenggara Pemilu yang lebih baik terutama karena tersedianya kerangka hukum undang-undang Penyelenggara Pemilu yang telah ditetapkan 3 tahun sebelum Pemilu, 3) kinerja kelembagaan Penyelenggara Pemilu yang lebih transparan dan menjamin public access to information, 4) serta semakin meningkatnya tingkat kesadaran politik dan hukum peserta Pemilu dan masyarakat.

Meskipun secara umum terjadi perbaikan kualitas penyelenggaraan Pemilu, namun demikian masih terdapat beberapa kekurangan dan kelemahan terutama menyangkut aspek teknis penyelenggaraan Pemilu, performa penyelenggara Pemilu,

kinerja penegakan hukum Pemilu, serta kepatuhan peserta Pemilu dan masyarakat. Badan Pengawas Pemilu selaku lembaga yang diberi mandat oleh Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu untuk melakukan pengawasan Pemilu melakukan kerja pengawasan yang mencakup pengawasan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu, dan pengawasan terhadap kinerja KPU dalam menyelenggarakan Pemilu.

Selama proses penyelenggaraan pengawasan tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014, terdapat 8.380 pelanggaran, dimana 69% atau 5.814 merupakan hasil temuan Bawaslu, sedangkan 31% atau 2.566 berasal dari laporan masyarakat. Dari ribuan dugaan pelanggaran tersebut sebanyak 6.203 kasus ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhi unsur pelanggaran, kurangnya



alat bukti, dan lain sebagainya. Dari data tersebut terlihat bahwa mayoritas dugaan pelanggaran ditemukan oleh Pengawas Pemilu, sedangkan laporan dari masyarakat jumlahnya cukup signifikan. Berdasarkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu RI maupun berbagai laporan pelanggaran Pemilu yang disampaikan oleh masyarakat, terlihat beberapa kelemahan dan kekurangan tersebut, yang secara garis besar dapat disajikan sebagai berikut: Pertama, permasalahan dalam Penyelenggaraan Tahapan Pemilu. Penyelenggaraan tahapan pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu pada Pemilu 2014 mengandung permasalahan krusial yakni problematika hukum terkait paradox pengaturan tentang persyaratan partai politik untuk menjadi peserta Pemilu.

Permasalahan ini tak ayal menyebabkan munculnya permohonan sengketa TUN Pemilu yang diajukan oleh 17 Partai Politik kepada Bawaslu RI. Problem lainnya adalah kurangnya pengakuan dari KPU dan sebagian partai politik yang cenderung mengabaikan putusan Bawaslu atas permohonan sengketa Tata Usaha Negara Pemilu (TUN Pemilu) ini. Hal ini mengakibatkan Bawaslu RI menempuh jalur laporan dugaan pelanggaran kode etik kepada KPU terkait dengan "pengabaian" KPU terhadap putusan Bawaslu RI.

Dalam penyelenggaraan tahapan penyusunan daftar pemilih, upaya KPU dalam membangun sistem pemutakhiran data pemilih secara tertib, transparan, dan akuntabel, melalui penerapan Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) serta pembukaan akses kepada masyarakat untuk melakukan pengecekan secara online belum mampu mengikis ghost voters. Peran pemerintah sebagai pemasok input data, dan juga fasilitasi pemerintah dalam penyediaan dana Pemilu dinilai turut berkontribusi dalam menciptakan kesemrawutan dalam pengelolaan DPT. Hasil pengawasan Bawaslu dan jajarannya banyak menemukan ketidakakuratan data pemilih di daftar pemilih yang telah disusun oleh PPS secara berjejang hingga ditetapkan di tingkat KPU RI. Melalui berbagai metode pengawasan menghasilkan temuan dugaan pelanggaran yang mencapai 913 temuan dan 74 laporan pelanggaran. Dalam penyelenggaraan tahapan pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD, secara umum terdapat permasalahan menyangkut ketelitian, ketegasan policy, serta transparansi proses verifikasi data persyaratan calon yang dilakukan oleh KPU. Dalam tahapan ini

Bawaslu menemukan dan menerima laporan dugaan pelanggaran sejumlah 467 kasus, dan 9 permohonan sengketa TUN Pemilu.

Penyelenggaraan tahapan kampanye pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 secara umum berjalan lancar. Namun demikian, terdapat beberapa permasalahan baik dalam aspek penyelenggaraan tahapan kampanye maupun hambatan dalam penyelenggaraan pengawasan kampanye. Adapun permasalahan tersebut meliputi tidak sinkronnya jadwal kampanye rapat umum antara yang disusun oleh KPU pusat dengan yang disusun pada KPU Provinsi maupun kabupaten/kota, masih maraknya penggunaan fasilitas negara antara lain dalam bentuk penggunaan dana bantuan social untuk kampanye, hingga penggunaan kendaraan-kendaraan dinas untuk kampanye, komunikasi dan koordinasi antar penyelenggara Pemilu yakni KPU dan Pengawas Pemilu juga masih belum optimal. Dalam proses pengawasan tahapan ini, Bawaslu menemukan 3454 dugaan pelanggaran, dan menerima 373

laporan dugaan pelanggaran kampanye. Terkait dana kampanye, KPU telah membuat terobosan penting yang meliputi: a) pengaturan tentang laporan dana kampanye secara periodik, b) pengkategorian sumbangan dari keluarga calon sebagai sumbangan pihak ketiga, dan c) publikasi laporan dana kampanye melalui website KPU. Terobosan ini patut diapresiasi karena bermaksud mendorong transparansi yang lebih baik.

Meskipun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan yang ditemukan dalam proses pengawasan oleh Bawaslu. Permasalahan tersebut meliputi; problematika di tingkat peraturan teknis pelaporan dana kampanye yang kurang jelas, multi-tafsir, dan bentuk-bentuk formulir laporan yang kurang mencerminkan akuntabilitas laporan dana kampanye. di sisi lain terdapat problematika di tingkat peserta Pemilu menyangkut kepatuhan dan akuntabilitas laporan.

Pada aspek penyiapan logistik Pemilu, hasil pengawasan Bawaslu menunjukkan masih adanya masalah dalam 3 aspek baik di ranah pengadaan, produksi dan distribusi. Ketiga aspek tersebut adalah; pertama aksesibilitas untuk pengawasan, dimana KPU maupun perusahaan pelaksanaproyek belum sepenuhnya membuka akses produksi dan distribusi untuk

kepentingan pengawasan. Kedua, aspek transparansi. Ketiga aspek akuntabilitas hasil pekerjaan, masih terdapat permasalahan terutama dalam produksi surat suara, formulir dan tinta, yang kualitas maupun jumlahnya banyak yang tidak sesuai dengan ketentuan. Adapun penyelenggaraan tahapan pemungutan dan penghitungan suara KPU telah mengembangkan inisiatif instrumen transparansi dalam penghitungan suara melalui upload scan C1 yang membuka ruang bagi masyarakat untuk turut terlibat mengawasi dan memeriksa akurasi hasil penghitungan suara. Namun demikian, masih ditemukan munculnya permasalahan klasik antara lain kesalahan distribusi surat suara, keterlambatan penyelenggaraan pemungutan suara di beberapa daerah, serta kinerja beberapa penyelenggara pemungutan suara di daerah yang kurang sesuai dengan prosedur.

Sementara problematika lainnya adalah masih maraknya pelanggaran Pemilu antara lain berupa manipulasi perolehan suara, penggunaan sisa surat suara untuk dicoblos guna menambah perolehan suara peserta Pemilu tertentu, politik uang, dan mobilisasi pemilih. 190 temuan dugaan pelanggaran dihasilkan dari proses pengawasan terhadap tahapan ini, dimana jumlah temuan ini tidak sebanyak temuan pada tahapan lainnya karena Bawaslu dan jajarannya lebih banyak mengoptimalkan kerja-kerja pencegahan dan pemberian respon cepat terhadap potensi pelanggaran yang muncul.

Sedangkan penyelenggaraan tahapan rekapitulasi perolehan suara diwarnai oleh berbagai keberatan dari peserta Pemilu, dan juga Pengawas Pemilu. Permasalahan utama yang menjadi pemicunya adalah kesesuaian data pemilih dan pengguna hak pilih terutama yang masuk dalam kategori pemilih khusus tambahan, perbedaan dalam perhitungan dan rekapitulasi perolehan suara, serta sikap KPU dalam merespon keberatan saksi dan Pengawas Pemilu yang dalam beberapa kasus terlihat kurang memadai. Berbagai permasalahan ini mengharuskan Bawaslu untuk mengambil beberapa tindakan penting antara lain adalah mengeluarkan rekomendasi rekapitulasi ulang di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, hingga penghitungan suara ulang di beberapa TPS. Di tingkat pusat saja, Bawaslu RI mengeluarkan 17 rekomendasi kepada KPU RI.

Adapun dalam penyelenggaraan Pemilu di luar negeri, hasil pengawasan Bawaslu RI dan jajaran Pengawas Pemilu Luar Negeri

menunjukkan masih eksisnya beberapa problematika klasik yakni buruknya kualitas daftar pemilih, keterlambatan distribusi surat suara, serta pemungutan suara melalui dropbox. Persoalan daftar pemilih terjadi hampir merata di 29 negara yang diawasi oleh Panwas LN, yang secara umum disebabkan oleh kualitas data mentah WNI di luar negeri yang kurang memadai.

Kedua, Permasalahan Kinerja KPU dan Jajarannya dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu. Aksesibilitas data dan informasi yang kurang mendukung untuk pelaksanaan pengawasan Pemilu. Kurang tegasnya sikap dan policy KPU terlihat dalam beberapa isu tertentu, antara lain terkait dengan pengaturan laporan dan kampanye, pengatur kampanye, verifikasi syarat pencalonan, dan pengadaan serta distribusi logistik Pemilu.

Ketidaktegasan ini menimbulkan implikasi serius terutama dalam proses penegakan hukum Pemilu. Di sisi lain, permasalahan kinerja KPU ini terlihat dalam lambannya kinerja KPU dalam menangani penerusan dugaan pelanggaran administrasi dan putusan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pemilu oleh Bawaslu. Kelambanan ini disamping menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum, juga menimbulkan "kesan" politik bahwa KPU tidak menghargai keputusan Bawaslu.

Ketiga, Permasalahan kepatuhan peserta Pemilu. Permasalahan kepatuhan peserta Pemilu terhadap tenggat waktu, misalnya dalam penyampaian laporan dana kampanye, pemenuhan dokumen persyaratan pencalonan, daftar pelaksana kampanye dan jadwal kampanye, dan lain-lain, dimana pada umumnya partai politik mengambil detik-detik terakhir (last-minute) waktu yang tersedia dalam menyampaikan dokumen persyaratan tersebut, yang pada gilirannya mempersulit KPU dalam memverifikasi data tersebut, serta mempersulit Bawaslu dalam mengawasinya. Permasalahan lainnya adalah ketelitian peserta Pemilu dalam menyerahkan data-data yang harus diserahkan kepada KPU, misalnya data persyaratan pencalonan dan laporan dana kampanye.

Pada umumnya peserta Pemilu kurang cermat dalam melengkapi data-data yang diperlukan tersebut. Kurangnya kesadaran peserta Pemilu untuk segera melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu kepada Bawaslu, dimana hal ini kemungkinan disebabkan karena kurangnya pemahaman terkait dengan batas waktu dan persyaratan pelaporan.

Hal ini menyebabkan tidak sedikit laporan pelanggaran yang disampaikan ke Bawaslu telah daluarsa, atau bukti-buktinya tidak memadai.

Dalam proses pengawasan Pemilu tersebut, Bawaslu menghadapi beberapa kendala yang dapat diklasifikasikan ke dalam 2 kelompok; pertama kendala organisasional. Kedua kendala daya dukung pengawasan. Kendala organisasional utama yang dihadapi oleh Bawaslu adalah keterbatasan waktu yang tersedia untuk membentuk organisasi Pengawas Pemilu terutama di tingkat kecamatan dan desa, keterbatasan anggaran untuk melakukan pembinaan dan pelatihan kepada jajaran Pengawas Pemilu, keterbatasan jumlah pengawas Pemilu lapangan (PPL) yang tidak mampu menjangkau seluruh TPS dalam rangka pengawasan pemungutan dan penghitungan suara, serta keterbatasan anggaran untuk melakukan pengawasan 2 tahapan penting yakni pengawasan pemutakhiran daftar pemilih, verifikasi persyaratan calon peserta Pemilu yang memerlukan keberadaan dan kinerja PPL. Sementara dalam pengawasan Pemilu di luar negeri, kendala organisasional yang dihadapi oleh Bawaslu adalah keterbatasan dukungan regulasi dan anggaran untuk mengawasi proses pemungutan suara melalui dropbox. Terkait dengan keterbatasan jumlah aparat Pengawas Pemilu ini, Bawaslu telah berinisiatif mengembangkan pola pengawasan partisipatif melalui Gerakan Sejuta Relawan Pengawasan Pemilu (GRSPP), sebagai bagian dari upaya membangun kesadaran politik dan kerelawanan masyarakat untuk terlibat mengawasi Pemilu. Lebih dari 600,000 relawan Pengawas Pemilu berhasil direkrut dan terlibat dalam pengawasan partisipatif ini yang mampu memberikan efek politik yang signifikan.

Mengacu kepada beberapa permasalahan tersebut di atas, Bawaslu menyampaikan beberapa rekomendasi perbaikan untuk penyelenggaraan Pemilu di masa mendatang. Rekomendasi ini dapat dipertimbangkan oleh DPR, Pemerintah, maupun KPU dalam rangka memperbaiki kerangka hukum, maupun manajemen penyelenggaraan Pemilu ke depan. Adapun beberapa rekomendasi tersebut adalah: 1) Rekomendasi terkait perbaikan sistem dan kerangka hukum, yang mencakup perlunya dipertimbangkan perubahan sistem pendaftaran pemilih dari periodic voter registration systems menjadi continuous voter registration systems, untuk mengefisienkan proses pendataan pemilih di masa mendatang. Penerapan periodic voter registration systems ini perlu diikuti dengan pemberian kewenangan secara penuh kepada

KPU untuk melakukan pemeliharaan data pemilih secara berkesinambungan. Sebagai implikasi dari penerapan periodic voter registration systems, maka hendaknya seluruh instansi Pemerintah yang berhubungan dengan data kependudukan diwajibkan untuk melaporkan perkembangan data kependudukan yang dimilikinya secara regular kepada KPU. Untuk meminimalisir potensi masalah dalam pelaksanaan pleno rekapitulasi, sebaiknya pelaksanaan pleno rekapitulasi hanya dilakukan di tingkat KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU. Di samping perbaikan system pendaftaran pemilih, rekomendasi terkait dengan perbaikan sistem dan kerangka hukum Pemilu adalah perlunya perbaikan sistem penegakan hukum Pemilu dengan mengkaji ulang efektifitas penggunaan pendekatan penghukuman secara pidana terhadap pelanggaran Pemilu dan mempertimbangkan penggunaan pendekatan penghukuman secara administratif, memperbaiki prosedur penanganan pelanggaran Pemilu, perbaikan system rekapitulasi suara dengan merumuskan pola rekapitulasi yang lebih sederhana dan efisien. 2) Rekomendasi terkait dengan manajemen penyelenggaraan Pemilu, yang mencakup antara lain perlunya perbaikan kualitas DP4 yang disediakan oleh Pemerintah, memperkuat kerja sama dalam kerangka tukar informasi data penduduk dengan Kementerian Dalam Negeri, BPS, Kementerian Luar Negeri, Dirjen Imigrasi. KPU perlu meningkatkan sosialisasi yang masif dan berulang-ulang untuk memastikan seluruh peserta Pemilu dan masyarakat. KPU mencegah munculnya pedoman teknis yang justru menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. KPU wajib memberi seluruh akses kepada Pengawas Pemilu, baik yang bersifat data dokumen maupun kehadiran fisik disetiap pelaksanaan verifikasi yang dilakukan oleh KPU disetiap tingkatannya.

Rekomendasi terkait dengan peningkatan kinerja pengawasan Pemilu, mencakup perlunya Pengawas Pemilu mengembangkan berbagai metode pengawasan yang lebih kreatif dan sesuai dengan kebutuhan untuk mengawasi tahapan Pemilu, meningkatkan program-program peningkatan kapasitas Pengawas Pemilu, serta mengoptimalkan kerjasama pengawasan dengan masyarakat dan pihak-pihak terkait.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
PROFIL	viii
EXECUTIVE SUMMARY	x
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Demokrasi dan Demokratisasi	1
1.2. Bawaslu dan Demokratisasi Pemilu	3
1.3. Pemilu Legislatif di Indonesia	7
1.4. Sistem Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014	9
BAB II ORGANISASI PENGAWAS PEMILU	13
2.1. Struktur Organisasi Pengawas Pemilu	15
2.2. Program dan Anggaran Pengawas Pemilu	16
BAB III PENGAWASAN PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2014	23
3.1. Persiapan Pengawasan Pemilu	25
3.2. Pelaksanaan Pengawasan Tahapan Pemilu	33
3.3. Keterlibatan Bawaslu dalam Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)	113
3.4. Pendampingan Hukum	114
BAB IV MEMBANGUN PENGAWASAN PARTISIPATIF	121
4.1. Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu	123
4.2. Struktur Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu	124
4.3. Manajemen Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu	125
4.4. Dampak Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu	129
BAB V PENUTUP	133
5.1. Kesimpulan	135
5.2. Rekomendasi	139

DAFTAR PUSTAKA

<b>DAFTAR GAMBAR</b>	<b>Hal.</b>
Gambar 3.1: Pelanggaran Pemilu _____	25
Gambar 3.2: Penanganan Pelanggaran _____	25
Gambar 3.3: Jenis Pelanggaran _____	25
Gambar 3.4: Fluktuasi Pelanggaran di Masing-masing Tahapan _____	25
Gambar 3.5: Kelengkapan Identitas Pemilih _____	40
Gambar 3.6: Kesesuaian Identitas Pemilih _____	40
Gambar 3.7: Akurasi Data Pemilih _____	40
Gambar 3.8: Ketidakakuratan Data Pemilih _____	43
Gambar 3.9: Perkembangan Data Pemilih _____	47
Gambar 3.10: Mekanisme Kerja Gugus Tugas _____	67
Gambar 3.11: Permasalahan Dalam Persiapan Pemungutan Suara _____	69
Gambar 3.12: Rangking Perolehan Suara Peserta pemilu _____	106

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1: Rekapitulasi Pagu Anggaran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dan Provinsi _____	20
Tabel 2.2: Tingkat Penyerapan Anggaran Bawaslu _____	21
Tabel 3.1: Keterangan Bawaslu Yang Dimasukkan Dalam Pertimbangan Mahkamah _____	28
Tabel 3.2: Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu Legislatif 2014 _____	90
Tabel 3.3: Data Kegiatan Sosialisasi Pengawasan Pemilu _____	33
Tabel 3.4: Fokus Pengawasan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu _____	35
Tabel 3.5: Permohonan dan Penyelesaian Sengketa Tahapan Penetapan Peserta Pemilu _____	36
Tabel 3.6: Banding Sengketa Tata Usaha Negara Kepada PTUN _____	37
Tabel 3.7: Ambang Batas di Provinsi Jawa Barat _____	42
Tabel 3.8: Ambang Batas di Provinsi Jawa Timur _____	42
Tabel 3.9: Ambang Batas di Kabupaten/Kota Lainnya _____	42
Tabel 3.10 Perbandingan Selisih Daftar Pemilih _____	43
Tabel 3.11 Data Selisih Daftar Pemilih _____	44
Tabel 3.12 Temuan Masalah Administrasi _____	44

Tabel 3.13: Perkembangan Jumlah DPT _____	45
Tabel 3.14: Data Selisih DPT Pilkada dengan DPS dan DPT _____	46
Tabel 3.15: Jumlah DPK di Tingkat Provinsi _____	48
Tabel 3.16: Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pendaftaran Pemilih _____	49
Tabel 3.17: Data Pelanggaran Pidana Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih _____	49
Tabel 3.18: Hasil Pengawasan Penataan Daerah Pemilihan _____	52
Tabel 3.19: Hasil Pengawasan Rapat Koordinasi dengan Parpol _____	53
Tabel 3.20: Hasil Pengawasan Penyerahan Peta Daerah Pemilihan _____	54
Tabel 2.21: Hasil Audit Kelengkapan Berkas Persyaratan Calon _____	58
Tabel 3.22: Data Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pencalonan _____	60
Tabel 3.23: Data Pelanggaran Pidana _____	60
Tabel 3.24: Penyelesaian Sengketa Daftar Calon Sementara Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014 _____	61
Tabel 3.25: Penyelesaian Sengketa Daftar Calon Sementara Calon Anggota DPD Tahun 2014 _____	61
Tabel 3.26: Penyelesaian Sengketa Daftar Calon Tetap Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014 _____	61
Tabel 3.27: Data Surat Edaran, Surat Hibauan, dan Surat Permohonan Informasi _____	63
Tabel 3.28: Daftar Kegiatan Supervisi dan Monitoring _____	65
Tabel 3.29: Temuan Dugaan Pelanggaran Pada Tahapan Kampanye _____	66
Tabel 3.30: Hasil Kajian atas Hasil Audit Dana Kampanye _____	71
Tabel 3.31: Hasil Pemantauan Dana Kampanye di Tingkat Provinsi _____	76
Tabel 3.32a: Data Laporan Dari Caleg _____	76
Tabel 3.32b: Menteri KIB II yang menjadi calon Anggota DPR RI _____	77
Tabel 3.33: Data Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Kampanye _____	79
Tabel 3.34: Data Pelanggaran Pidana dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Kampanye _____	79
Tabel 3.35: Permohonan dan Proses Penyelesaian Sengketa Pemilu Calon Perseorangan terhadap Keputusan KPU tentang Pembatalan Peserta Pemilu terkait Laporan Dana Kampanye _____	81

Tabel 3.36: Matrikulasi Pemenang Tender Paket Pengadaan Tinta Pileg 2014 dan Hasil Pengawasannya	88
Tabel 3.37: Matrikulasi Hasil Pengawasan Distribusi Surat Suara Pileg 2014	88
Tabel 3.38: Data Kekurangan Surat Suara di TPS	97
Tabel 3.39: Data Surat Suara Tercoblos Sebelum Pemungutan Suara	97
Tabel 3.40: Data Surat Suara Tertukar	97
Tabel 3.41: Memberikan Suara Lebih Dari Satu Kali	101
Tabel 3.42: Menggunakan Form C6 Atas Nama Orang Lain	101
Tabel 3.43: Mobilisasi Pemilih	101
Tabel 3.44: Data Pelanggaran Administrasi Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara	103
Tabel 3.45: Data Pelanggaran Pidana Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara	103
Tabel 3.46: Daftar Rekomendasi Yang Disampaikan Bawaslu RI dalam Proses Rekapitulasi Perolehan Suara	105
Tabel 3.47: Data Penetapan dan Penundaan Penetapan Rekapitulasi	106
Tabel 3.48: Perolehan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu	106
Tabel 3.49: Data Kesalahan Jumlah DPT dengan Pemilih yang Menggunakan Hak Pilih	107
Tabel 3.50: Rekomendasi Pengawas Pemilu yang Belum Ditindaklanjuti KPU	107
Tabel 3.51: Data Kesalahan Pencatatan Perolehan Suara Peserta Pemilu	107
Tabel 3.51: Perbedaan Data Jumlah Pemilih dan Pengguna Hak Pilih dalam DPKTB	108
Tabel 3.52: Data Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Rekapitulasi Perolehan Suara	108
Tabel 3.53: Data Pelanggaran Pidana Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan	108
Tabel 3.54: Permasalahan Dalam Penyelenggaraan Tahapan Pemilu di Luar Negeri	110
Tabel 3.55: Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan dalam Penyelenggaraan Pileg di Luar Negeri Pemilu di Luar Negeri	111
Tabel 3.56: Laporan Pelanggaran Pemilu di Luar Negeri	112
Tabel 3.57: Data Laporan Pelanggaran di Luar Negeri dan Tindaklanjutnya	112
Tabel 3.58: Kegiatan Pemantauan Putusan DKPP	112





# DAN PENGAWAS PEMILIHAN REPUBLIK INDONESIA





# Bab 1

## Pendahuluan



LIHAN UMUM  
ESIA



Komisioner Bawaslu memberikan keterangan kepada wartawan dalam kegiatan konferensi pers di Jakarta



# Pendahuluan

## 1.1. Demokrasi dan Demokratisasi

Demokrasi telah lama dikaji oleh para ahli dari berbagai bidang dan perspektif. Para pengkritik pendukung demokrasi cenderung mengambil sikap progresif dengan berusaha mengembangkan dan memperluas kajian demokrasi.<sup>1</sup> Hasilnya adalah defenisi dan makna demokrasi yang sungguh begitu luas. Seluas keinginan dan upaya dari individu, masyarakat, kelompok dan organisasi untuk: (a) keluar dan atau menghindari dari sistem otoritarianisme, dan (b) menata penyelenggaraan negara dan pemerintahannya semakin demokratis: transparan, akuntabel, kredibel dan partisipatif.

Berkaitan dengan tujuan demokrasi itu, perspektif liberalisme masih tetap mendominasi hingga saat ini. Dalam perspektif *liberalisme*, demokrasi dipandang sebagai bentuk dari masuknya paham kebebasan (*liberalism*) ke dalam dunia politik.<sup>2</sup> Dari perspektif liberalisme inilah sehingga makna demokrasi mencakup konsep kebebasan (*freedom*) dan konsep persamaan/kesetaraan (*equality*). Sedangkan untuk menata penyelenggaraan negara dan pemerintahan semakin demokratis, *democratein* masih dipandang adaptif karena tetap melihat demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan sendiri yang berdasar pada kedaulatan rakyat (*demos*: rakyat dan *cratein*: memerintah/berkuasa). Dari perspektif *democratein* inilah maka demokrasi mencakup konsep pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.

Bertolak dari perspektif *liberalisme* tadi ditetapkanlah persyaratan-persyaratan demokrasi yang mencakup dua aspek pokok, yaitu: (1) kebebasan berbicara-perpendapat, dan (2) kebebasan berkumpul-berserikat. Sedangkan dari perspektif *democratein* ditetapkan persyaratan demokrasi yang juga mencakup dua aspek utama, yaitu: (1) kebebasan memerintah oleh diri sendiri, dan (2) kebebasan diperintah oleh diri sendiri. Selanjutnya berdasarkan kedua perspektif (keempat persyaratan) itu, maka sistem demokrasi suatu negara dicirikan oleh empat hal, yaitu: (1) kebebasan pers sebagai saluran bagi kebebasan dalam berbicara-perpendapat; (2) partisipasi politik yang bermakna sebagai saluran bagi kebebasan dalam berkumpul-berserikat; (3) Pemilu yang bebas, terbuka, adil, jujur, berskala dan kompetitif sebagai saluran bagi kebebasan dalam memerintah-diperintah oleh diri sendiri; (4)

pemerintah yang tergantung pada suatu perwakilan (majelis/parlemen) sebagai kebutuhan minimum.<sup>3</sup>

Namun dalam banyak kasus, terutama di negara-negara dunia ketiga/negara-negara berkembang, demokrasi baru bisa tumbuh dan berkembang setelah melalui suatu proses demokratisasi secara berkelanjutan. Di Indonesia, misalnya, demokrasi sangat lama baru dapat dipraktekan meskipun konstitusi UUD 1945 sejak awal menegaskannya. Pemilu sebagai ciri umum demokrasi baru bisa terlaksana setelah pemerintahan Soekarno diguncang oleh pergolakan politik lokal berupa sejumlah pemberontakan lokal (separtisme) yang berciri pusat vs daerah, Jawa vs luar Jawa dan sipil vs militer sebagai bagian dari proses demokratisasi.

Sebagai suatu proses, demokratisasi harus melewati tahapan transisi dan konsolidasi yang berkesinambungan untuk benar-benar keluar dari sistem otoriterisme. Pada tahapan transisi akan terjadi pergantian rezim non-demokratik dan terbangunnya elemen-elemen tertib demokrasi. Selanjutnya, pada tahapan konsolidasi akan terlihat praktek-praktek demokrasi telah menjadi bagian dari budaya politik. Pada kedua tahapan itu, konflik dan konsensus politik yang tidak produktif akibat benturan beragam kepentingan selalu bergandengan tangan mewarnai demokrasi dan demokratisasi. Namun hal itu harus dipandang lazim dalam dunia politik mengingat demokratisasi merupakan proses perubahan menuju pemerintahan demokratis yang ditandai oleh pergerakan dari sistem, struktur dan kultur otoriter ke sistem, struktur dan kultur demokratis akibat gesekan dan benturan yang sulit dihindari.<sup>4</sup>

Oleh sebab itu diperlukan suatu mekanisme politik yang dapat menjadi dasar dalam menjamin dan melindungi kebebasan politik setiap individu warga negara yang ingin menggunakan hak-hak politiknya. Mekanisme politik yang dimaksud adalah pelembagaan kontrol politik atas kekuatan-kekuatan politik non-demokratis, seperti dengan membentuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menjamin warga negara melaksanakan hak-hak politiknya dalam Pemilu, membentuk Komnas HAM untuk menjamin hak-hak asasi warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, membentuk Komisi Informasi (KI) untuk menjamin warga negara memperoleh informasi dan

<sup>1</sup> Lihat Robert A. Dahl, Perihal Demokrasi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001. Robert Dahl, Demokrasi dan Para Pengkritiknya, jilid 1 dan 2.

<sup>2</sup> Individualisme merupakan bentuk dari liberalisme yang masuk ke dalam dunia sosial, sedangkan kapitalisme merupakan bentuk dari liberalisme yang masuk ke dalam dunia ekonomi. Demokrasi, individualisme dan kapitalisme ketiganya mengandung liberalisme sehingga ketiganya memiliki persamaan.

<sup>3</sup> Tentang pengertian, persyaratan dan ciri-ciri demokrasi lihat juga Maswadi Rauf, Teori Demokrasi dan Demokratisasi dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip UI, Jakarta: UI Salemba, 1997, hal. 5.

<sup>4</sup> Lihat Larry Diamond, Developing Democracy: Toward Consolidation, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999, hal. 8.

sejumlah elemen-elemen tertib demokrasi lainnya dalam rangka pelebagaan demokrasi. Hal itu penting karena selain untuk mencegah penggunaan kekuasaan koersif, juga untuk membatasi keterlibatannya dalam kekerasan domestik yang dapat memicu ambruknya sistem demokrasi yang sudah terbangun.

## 1.2. Bawaslu dan Demokratisasi Pemilu

Dalam skala luas, Bawaslu dibentuk untuk berperan dalam semua tahapan demokrasi, baik *transisi* maupun konsolidasi. Pada tahap *transisi*, peran Bawaslu adalah melakukan kontrol politik terhadap semua kekuatan-kekuatan politik non-demokratis yang potensial menghambat pelaksanaan Pemilu demokratis dalam rangka pembentukan pemerintahan demokratis. Karena itu tugas pokok dan fungsi Bawaslu adalah menjamin pelaksanaan Pemilu agar sungguh-sungguh berjalan bebas, terbuka, adil, jujur, berskala, kompetitif, langsung umum dan rahasia. Bawaslu harus memastikan semua kekuatan-kekuatan politik non-demokratis tidak menjadi aktor pengendali hasil Pemilu, seperti militer, polisi, birokrasi, oligarki politik, oligarki ekonomi dan orang kuat lokal.

Bawaslu dibentuk untuk menjamin pelaksanaan salah satu persyaratan kedaulatan rakyat, khususnya kebebasan warga negara untuk memerintah dirinya sendiri melalui penggunaan hak dipilih dan atau hak memilih dalam Pemilu. Dalam perspektif demokrasi, Bawaslu dibentuk sebagai upaya pelebagaan kontrol politik dalam rangka menjamin pelaksanaan hak-hak politik setiap individu warga negara dalam Pemilu. Bawaslu perlu mengawasi semua kekuatan-kekuatan politik non-demokratis itu, karena selain merupakan ancaman yang tak terelakkan bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat terutama dalam Pemilu, juga akan menjadi agen kunci atau proponen utama yang bergandengan tangan dengan demokrasi prosedural. Selain itu, efek dari kekuatan-kekuatan politik non-demokratis terhadap demokrasi (kedaulatan rakyat) adalah tidak pasti, sehingga Bawaslu perlu mengawasinya dengan penuh kewaspadaan. Bawaslu harus menjamin pelaksanaan Pemilu yang adil dan kompetitif dengan cara menutup semua akses potensial bagi kekuatan-kekuatan politik non-demokratis pada semua tahapan Pemilu.

Terkait dengan prospek demokrasi, ada dua alasan pokok mengapa fungsi pengawasan: pencegahan dan penindakan Bawaslu yang kuat sangat dibutuhkan dalam setiap tahapan Pemilu: (1) kekuatan politik non-demokratis memiliki akses terhadap semua sumber-sumber kekuasaan potensial, seperti uang/barang, jabatan, otot/senjata, ilmu pengetahuan dan teknologi, media/pers, kharisma dan massa, sehingga sangat

mudah melakukan mobilisasi politik dengan cara iming-iming dan atau intimidasi untuk mendukung calonnya dalam Pemilu; (2) semua institusi yang memonopoli pengaruh dan kekuasaan koersif dalam masyarakat dan negara, seperti militer, polisi dan birokrasi menjadi ancaman serius bagi kebebasan yang menjadi unsur penting dari demokrasi. Institusi monopoli ini potensial mengancam kebebasan rakyat melalui kekerasan domestik berupa konflik politik dan ekonomi berdasar primordialisme. Sebagai salah satu institusi kontrol demokrasi, Bawaslu harus melihat kekuatan politik non-demokratis selalu berbahaya bagi kebebasan rakyat, sebab mereka selalu menganggap kepentingannya berbeda dan terpisah dengan kepentingan umum.

Mengingat demokrasi dan demokratisasi selalu membukakan ruang bagi munculnya perbedaan yang menjadi dasar dari konflik politik, maka pengawasan Bawaslu yang kuat dalam Pemilu selalu dibutuhkan untuk menjamin kompetisi politik berlangsung secara adil dan kompetitif. Selain itu, kontrol politik Bawaslu juga penting karena konflik yang mewarnai kekerasan politik domestik terutama saat berlangsung Pemilu dan pasca Pemilu didominasi oleh konflik politik dan konflik ekonomi yang berdasar primordialisme. Namun kekuatan-kekuatan politik non-demokratis juga tidak dapat dipersalahkan begitu saja ketika memiliki pengaruh yang kuat dalam Pemilu. Sebab, bisa saja merupakan akibat langsung dari lemahnya pengawasan Pemilu yang disebabkan oleh ketidaktegasan pihak legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam membuat dan menegakkan regulasi Pemilu. Kontrol politik Bawaslu yang lemah dapat mengandung pengertian bahwa pihak legislatif, eksekutif dan yudikatif tidak dapat diandalkan dalam membuat dan menegakkan regulasi Pemilu yang inginkan publik. Padahal kunci pemeliharaan demokrasi dan dasar bagi Pemilu yang demokratis adalah kontrol politik Bawaslu yang kuat atas semua kekuatan-kekuatan politik non-demokratis.

Selanjutnya pada tahapan konsolidasi, peran Bawaslu adalah mendorong praktek-praktek demokrasi menjadi bagian dari budaya politik. Karena itu tugas pokok dan fungsi Bawaslu selanjutnya adalah mendorong terbentuknya budaya politik partisipan (*participant political culture*) dan partisipasi politik otonom (*otonomus political participation*) melalui pendidikan politik (*political socialisation*) untuk menjamin setiap pemerintahan hasil Pemilu benar-benar memiliki legitimasi politik yang kuat. Pada tahapan ini Bawaslu dapat berfokus pada tugas dan fungsi mediasi dan adjudikasi dalam sengketa hasil Pemilu setelah menyerahkan fungsi pengawasan kepada masyarakat melalui pengawasan partisipatif. Bagi Bawaslu, prospek konsolidasi rezim demokratis di Indonesia sangat tergantung pada pengawasan yang kuat atas kekuatan-kekuatan politik non-



demokratis. Sebab, tujuan akhir dari kontrol politik Bawaslu dalam Pemilu bukan saja untuk menghasilkan Pemilu yang bebas, terbuka, adil, jujur, berskala, kompetitif, langsung, umum dan rahasia, tetapi juga terbentuknya pemerintahan yang demokratis yang lahir dari kompromi antara efektivitas Pemilu yang semakin meningkat dan pemeliharaan kebebasan politik warga negara. Hal itu bukanlah sesuatu yang utopia setelah Bawaslu terbukti dapat melaksanakan semua tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya, seperti: (1) menerima pengaduan, menangani pelanggaran administrasi Pemilu, pelanggaran pidana Pemilu, dan pelanggaran kode etik Pemilu pada Pemilu tahun 2009 dan tahun 2014, serta mulai menangani sengketa Pemilu pada Pemilu tahun 2014; (2) melaksanakan program pengawasan partisipatif di bawah bendera kegiatan Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP) pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014.

Oleh sebab itu pengawasan Bawaslu atas kekuatan-kekuatan politik non-demokratis bukannya dipengaruhi oleh masalah-masalah intrinsik demokrasi, melainkan oleh lingkungan strukturalnya. Perubahan struktural dalam lingkungan yang penuh ancaman pada akhirnya akan membentuk hubungan kerjasama antara oligarki politik, oligarki ekonomi dan orang kuat lokal. Kontrol politik Bawaslu yang kuat yang berarti kekuatan-kekuatan politik non-demokratis tidak memiliki akses terlibat dalam Pemilu. Bawaslu paling mudah mengontrol kekuatan-kekuatan politik non-demokratis ketika masyarakat dan seluruh aparat negara menganut jenis budaya politik partisipan (*participant political culture*) dan partisipasi politik otonom (*otonomus political participatif*). Begitu pula sebaliknya, Bawaslu paling sulit mengontrol kekuatan-kekuatan politik non-demokratis ketika warga negara dan aparat negara yang ambil bagian dalam Pemilu masih menganut jenis budaya politik subjek (*participant political culture*) dan budaya politik parochial (*parochial political culture*), serta partisipasi politik mobilisasi (*mobilize political participatif*).

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa pengawasan Bawaslu yang kuat dalam setiap Pemilu selalu dibutuhkan selama dianutnya sistem demokrasi. Hal itu didasarkan pada pertimbangan nalar akademis bahwa:

“Pemilu selalu potensial digunakan oleh kekuatan-kekuatan politik non-demokratis untuk memberi pekerjaan kepada orang-orang yang menganggur dan atau orang-orang yang memiliki akses terhadap kekuasaan potensial untuk melakukan mobilisasi politik melalui iming-iming dan intimidasi politik.” Asumsi teoritisnya adalah bahwa dari sudut pandang jangka panjang ada hubungan terbalik antara demokrasi prosedural dengan pembetulan

pemerintahan demokratis, yaitu semakin demokrasi itu bersifat prosedural, maka semakin tinggi mobilisasi politik dalam Pemilu dan semakin tidak demokratis pemerintahan itu. Begitu pula sebaliknya, semakin demokrasi itu substantif, maka semakin rendah mobilisasi politik dan semakin demokratis pemerintahan itu. Sementara untuk tingkat keberhasilan pengawasan Bawaslu dalam Pemilu dapat ditentukan dengan melihat kuantitas dan kualitas pencegahan dan penindakan yang dilakukannya pada setiap tahapan Pemilu.

Bertolak dari penjelasan tersebut, suatu Pemilu baru dianggap demokratis bila menampilkan dua aspek sekaligus: secara bersamaan dalam prakteknya: (1) aspek prosedural (hasilnya), dan (2) aspek substantif (prosesnya). Dari aspek prosedural, Pemilu dianggap ada bila terdapat regulasi Pemilu: UU Pemilu, Penyelenggara Pemilu: KPU dan Bawaslu, peserta Pemilu: partai politik dan atau calon perseorangan, serta pemilih: daftar pemilih tetap (DPT). Indikator dari aspek prosedural ini adalah hasil yang sangat kuantitatif, sehingga Pemilu identik dengan perebutan suara pemilih. Sementara dari aspek substantif, Pemilu dianggap ada bila dalam penyelenggaraannya menganut prinsip bebas, terbuka, adil, jujur, berskala dan kompetitif, serta menganut azas langsung, umum dan rahasia. Indikator dari aspek substantif ini adalah proses yang sangat kualitatif, sehingga Pemilu identik dengan perebutan legitimasi politik pemilih.

Mengikuti kaidah itu, Pemilu demokratis dimaksudkan untuk mendapatkan pemimpin politik yang memperoleh legitimasi politik dari rakyat. Pemilu demokratis adalah Pemilu yang dalam penyelenggaraannya mencerminkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, sehingga dapat menghasilkan penguasa politik yang memperoleh legitimasi politik berupa hak moral untuk memerintah, sehingga kekuasaannya bersifat absah. Prinsip pemilu bebas berarti seluruh warga negara yang memiliki hak suara bebas menggunakan hak pilihnya tanpa paksaan atau tekanan dari siapa pun. Prinsip terbuka berarti Pemilu harus melibatkan semua pihak, sehingga pelaksanaannya transparan, akuntabel, kredibel dan partisipatif. Prinsip adil berarti peserta Pemilu harus mendapatkan perlakuan yang sama. Prinsip jujur berarti semua pihak yang terlibat dalam Pemilu harus bertindak dan bersikap jujur. Prinsip berskala artinya Pemilu harus mencakup seluruh teritori dimana warga negara berada. Prinsip *kompetitif* berarti Pemilu bebas dari segala bentuk mobilisasi politik baik dengan iming-iming: uang, barang, jasa dan jabatan maupun dengan intimidasi: tekanan dan paksaan yang membuat peserta Pemilu tertentu dapat dipastikan menang sebelum semua tahapan Pemilu berakhir.

Untuk memperkuat keenam prinsip itu, tiga

azas penyelenggaraan Pemilu, yaitu: azas langsung, umum dan rahasia juga harus dilaksanakan. Azas langsung berarti pemilih tidak boleh diwakili oleh siapa pun dalam menggunakan hak pilihnya. Pemilih yang memiliki hak pilih harus langsung memberikan suaranya di tempat yang ditentukan (TPS). Azas umum berarti Pemilu diselenggarakan dalam suatu proses yang terbuka, sehingga seluruh warga negara yang memenuhi syarat semuanya ikut tanpa dibedakan berdasarkan status sosialnya, seperti suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin, pekerjaan dan daerah. Azas rahasia berarti suara pemilih dijamin kerahasiannya. Pemilih dalam memberikan suaranya tidak dapat diketahui oleh pihak lain kepada siapa suaranya diberikan.

Mengingat Pemilu mengandung konflik politik yang potensial menciptakan instabilitas politik, maka penyelenggara Pemilu yang mandiri: independen dan profesional tidak boleh ditawar-tawar. Penyelenggara Pemilu yang mandiri sangat penting artinya bagi pemilu demokratis, karena Pemilu mencakup lima pengertian: (1) sarana perwujudan kedaulatan rakyat; (2) sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam proses politik; (3) sarana bagi pemimpin/pejabat politik untuk memperoleh legitimasi politik; (4) sarana untuk melakukan penggantian pemimpin/pejabat politik secara berkala; (5) sarana bagi warga negara untuk memberi penghargaan kepada pejabat politik yang berhasil dan atau hukuman kepada pemimpin/pejabat politik yang gagal pada periode sebelumnya.

Konsep Penyelenggara Pemilu yang mandiri mencakup sikap, tindakan, perilaku dan pikiran yang dapat melakukan sesuatu terkait Pemilu tanpa dipengaruhi dan atau tergantung pihak manapun. Oleh sebab itu kemandirian penyelenggara bukanlah hal instant yang dapat dilakukan oleh semua lembaga penyelenggara Pemilu. Penyelenggara Pemilu yang mandiri mensyaratkan penyelenggara yang profesional yang oleh Samuel P. Huntington seorang profesional memiliki tiga ciri; (1) seorang ahli yang memiliki pengetahuan khusus dalam suatu bidang yang penting, (2) seorang ahli dalam praktek profesinya; tekun dalam keterampilannya, bekerja dalam sebuah konteks sosial, dan setia melakukan suatu pelayanan tanpa terikat oleh imbalan materi sebagai tanggung jawab sosialnya, dan (3) seorang yang sadar akan eksistensinya sebagai suatu kelompok yang berbeda dari orang awam.<sup>5</sup>

Menggunakan kriteria Huntington tersebut, lembaga Penyelenggara Pemilu harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemahiran khusus berupa pengetahuan dan keterampilan di bidang

kepemiluan: taktis dan teknis kepemiluan dan paham seluruh hal yang melingkupinya, seperti demokrasi dan demokratisasi, kekuatan-kekuatan politik nasional dan lokal, konflik sosial dan politik, politik primordialisme, politik hukum, politik kekuasaan dan legitimasi, politik intervensi, politik budaya, politik ekonomi, politik sosial, politik organisasi, birokrasi, manajemen dan kepemimpinan, serta politik anggaran. Dalam pengertian prosesual, sistem politik telah menyediakan sumber rekrutmen politik bagi penyelenggara Pemilu berupa alumni perguruan tinggi yang menyelenggarakan program studi terkait dengan penyelenggaraan Pemilu seperti ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum, serta ilmu-ilmu lainnya yang terkait dengan Pemilu, seperti ilmu administrasi, ilmu kependudukan, ilmu komunikasi dan ilmu teknologi informasi. Dengan syarat itu, maka pengertian penyelenggara Pemilu yang profesional tidak lagi dipahami sebagai lawan dari kata amatir, yang dapat dilakukan seperti melakukan rekrutmen biasa yang hanya mengandalkan bimbingan teknis (bimtek). Sebab, dengan syarat kemandirian itulah maka Bawaslu dapat melakukan penolakan terhadap pengaruh dan segala bentuk campur tangan (*intervention*) dari pihak manapun yang potensial merusak proses dan hasil Pemilu.

Di Indonesia, Pemilu yang kerap dinilai oleh para pengamat tergolong Pemilu demokratis selain Pemilu 1955 adalah semua Pemilu pasca Gerakan Mei 1998, seperti Pemilu 2004, 2009 dan 2014. Pemilu 2004, misalnya, diakui sebagai Pemilu yang paling kompleks tapi demokratis dibanding Pemilu pada masa Orde Lama dan semua Pemilu pada masa Orde Baru. Pemilu 2004 untuk pertama kalinya dilakukan untuk mengisi keanggotaan DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, anggota DPR dan anggota DPD, serta Pemilu langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 dinilai demokratis bukan saja karena KPU selaku penyelenggara Pemilu lebih kurang dapat disebut mandiri, tapi juga karena fungsi pengawasan Pemilu berjalan secara efektif meskipun masih bersifat ad hoc dan partisipatif. Pengawasan Pemilu tahun 2004 dinilai berhasil dengan memperhatikan tiga indikator: (1) menolak semua bentuk kerjasama dengan pihak manapun terutama pihak asing yang potensial menodai hasil Pemilu; (2) menempatkan TNI-Polri sebagai supporting disaat kekuatannya masih signifikan untuk melakukan intervensi; (3) menutup ruang bagi intervensi capres dan cawapres incumbent; (4) mendorong partisipasi politik otonom masyarakat dalam aspek pelaksana, dimana pada Pemilu 2014 Bawaslu mendorong pada aspek pengawasan melalui program Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP).

<sup>5</sup> Tentang profesionalisme yang maknanya bukan lawan dari istilah amatir lihat Samuel P. Huntington, Prajurit dan Negara, Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil, Jakarta: PT.Gramedia Widiasarana Indonesia, 2003.

Meskipun demikian praktek fungsionalisme struktural: satu struktur hanya menjalankan satu fungsi dalam penyelenggaraan Pemilu, seperti KPU yang berkonsentrasi pada tugas dan fungsi pelaksanaan Pemilu dan Bawaslu yang berfokus pada tugas dan fungsi pengawasan Pemilu juga mengandung sekwensi logis berupa desentralisasi tanggung jawab politik yang berarti pula desentralisasi keberhasilan dan kegagalan ke dalam kedua struktur itu. Dengan demikian salah satu yang sangat mungkin terjadi adalah keberhasilan Bawaslu di satu sisi dan kegagalan KPU di lain sisi. Akan tetapi, terlepas dari penilaian itu, banyaknya jumlah temuan pelanggaran Pemilu: administrasi, kode etik dan pidana pada setiap tahapan Pemilu yang dibahas pada Bab II dan bab-bab berikutnya dapat menjadi indikator berkerjanya struktur Bawaslu di semua tingkatan.

Mengenai isu masih lemahnya pengawasan Bawaslu atas kekuatan-kekuatan politik non-demokratis pada Pemilu 2014 yang tidak menjadi debat publik, hal itu dapat disebabkan oleh lima faktor: (1) adanya kepercayaan/kepuasan terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan Bawaslu terutama dari pihak-pihak yang tadinya meragukan eksistensi Bawaslu; (2) pihak legislatif, eksekutif dan yudikatif tidak tertarik menyoroti pelanggaran Pemilu. Sebab persoalan itu akan membuatnya terlihat lemah dalam membuat dan menegakkan regulasi Pemilu. Kasus pelanggaran pidana Pemilu yang tidak ditindaklanjuti, misalnya, karena proses hukumnya berada di luar jangkauan kewenangan Bawaslu; (3) isu subordinasi pihak eksekutif terhadap pelaksanaan Pemilu membuat Bawaslu tidak ingin menyoroti KPU selaku mitra strategisnya. Kasus DPT, misalnya, yang selalu bermasalah karena KPU terlihat sangat tergantung kepada data kependudukan dari lembaga lain; (4) kurangnya minat publik terhadap masalah-masalah Pemilu yang disebabkan oleh masih dominannya budaya politik subjek dan parochial, serta partisipasi politik mobilize; (5) masih meluasnya kepercayaan bahwa selama Pemilu berjalan lancar, aman dan tertib maka semuanya akan baik-baik saja. Padahal dari pengalaman Orde Baru menunjukkan bahwa semua Pemilunya yang berjalan lancar, aman dan tertib justru tidak demokratis.

### 1.3. Pemilu Legislatif di Indonesia

Pada awal berdirinya negara Republik Indonesia, anggota legislatif (DPR) dan konstituante (MPR) semuanya belum dipilih dalam suatu Pemilu. Dengan berbagai pertimbangan yang menyertainya terutama situasi politik dalam negeri dan internasional, Indonesia baru dapat menyelenggarakan Pemilu anggota DPR dan MPR untuk pertama kalinya sepuluh tahun kemudian

pada saat menganut sistem demokrasi parlementer. Sejatinya pemerintahan Soekarno-Hatta berniat melaksanakan Pemilu anggota DPR dan MPR tidak lama setelah proklamasi berdirinya negara Indonesia. Hal itu tampak dalam Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945 yang berisi anjuran pembentukan partai politik untuk menjadi peserta Pemilu yang rencananya akan diselenggarakan pada bulan Januari 1946.

Namun situasi keamanan yang belum kondusif dan kabinet yang penuh friksi, serta gagalnya pemerintahan baru menyiapkan Undang-Undang (UU) Pemilu membuat Pemilu baru bisa dilaksanakan pada tahun 1955. Pemilu tahun 1955 diselenggarakan oleh Kabinet Ali Sastroamidjodjo dengan melakukan dua kali pemungutan suara: (1) pungut hitung suara pada tanggal 29 September 1955 untuk mengisi keanggotaan DPR; (2) pungut hitung suara pada tanggal 15 Desember 1955 untuk mengisi keanggotaan Dewan Konstituante yang akan bertugas membentuk Undang-Undang Dasar baru untuk menggantikan UUD Sementara 1950. Pada dua kali pungut hitung suara itu diterapkan sistem pemilu proporsional untuk memenuhi kebutuhan sistem pemerintahan parlementer yang dianut saat itu.

Meskipun kabinet yang dihasilkannya: Kabinet Burhanuddin Harahap dan Kabinet Ali Sastroamidjodjo II tidak bertahan lama, namun banyak kalangan tetap menilai pelaksanaan Pemilu pertama ini berlangsung khidmat dan demokratis. Indikatornya adalah tidak ada pembatasan bagi partai politik dan perseorangan sebagai peserta Pemilu, anggota TNI dan Polri dapat memilih, serta tidak ada intervensi pemerintah terhadap partai politik. Dinilai demokratis karena meskipun yang lolos hanya 28 partai dan satu calon perseorangan, tapi terdapat kurang lebih 80 partai politik, organisasi massa, dan puluhan calon perseorangan yang ikut serta dalam Pemilu. Tiga partai yang menjadi pemenang Pemilu berturut-turut: Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Masyarakat Syuro Muslimin Indonesia (Partai Masyumi) dan Partai Nahdatul Ulama (Partai NU). Parlemen yang beranggotakan 272 orang, 17 fraksi yang mewakili 28 partai peserta Pemilu, organisasi, dan perkumpulan pemilih terbentuk pada bulan Maret 1956 dan Konstituante yang beranggotakan 542 orang keduanya dilantik pada tanggal 10 November 1956.

Pemilu kedua juga demikian, sangat lama baru bisa terselenggara. Penyebabnya adalah Kabinet Burhanuddin Harahap dan Kabinet Ali II yang dibangun di atas koalisi tiga partai besar: PNU, Partai Masyumi dan PNI tidak dapat bertahan setelah menghadapi berbagai masalah terutama yang berkaitan dengan konsepsi Presiden Soekarno. Selain itu, Presiden Soekarno melalui Dekritnya

tertanggal 5 Juli 1959 membubarkan parlemen (DPR) dan Konstituante (MPR) hasil Pemilu 1955, serta menyatakan kembali ke UUD 1945. Soekarno secara sepihak juga membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang anggotanya diangkat oleh presiden, serta melalui MPRS menetapkan dirinya sebagai Presiden Seumur Hidup.

Namun krisis politik, ekonomi dan sosial yang terus akut akhirnya memaksa MPRS memberhentikan Soekarno pada bulan Maret 1967. Soeharto kemudian mengambilalih kekuasaan dari tangan Soekarno dengan cara paksa melalui Surat Perintah 11 Maret (Super Semar) dan kemudian dikukuhkan menjadi Presiden oleh MPRS pada tahun 1968. Kurang lebih sama dengan jejak Presiden Soekarno yang mengukuhkan kekuasaannya lewat MPRS, Presiden Soeharto juga mengawali rezim politiknya (Orde Baru) tanpa legitimasi politik dari Pemilu setelah dikukuhkan oleh MPRS, sebuah badan yang bercorak 'penjelmaan rakyat' yang anggotanya diangkat oleh presiden.

Waktu cukup lama dari Pemilu pertama tahun 1955 ke Pemilu berikutnya, tidaklah berarti adalah masa untuk mempersiapkan Pemilu dengan baik. Selama masa itu, terutama sejak tahun 1968, Soeharto hanya sibuk mengelola legitimasi kekuasaan transisinya dengan cara membersihkan partai politik, organisasi masyarakat dan orang-orang yang dinilainya bagian dari rezim politik Orde Lama. Pemilu kedua baru diselenggarakan pada tahun 1971 oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 1960. Pemilu yang diikuti 10 (sepuluh) konstestan ini berlangsung tidak demokratis dengan indikator utama adanya intervensi pemerintah terhadap peserta Pemilu dan pemilih, serta terhadap penyelenggara Pemilu: LPU merupakan perangkat yang melekat pada kelembagaan Departemen Dalam Negeri (Depadgri).

Hal itu terbukti setelah Pemilu tahun 1971, pemerintah Orde Baru lalu membuat UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar yang menjadi dasar untuk mendesain sistem kepartaian sistem multi partai bebas menjadi sistem multi partai terbatas melalui penggabungan secara paksa (fusi). Hasilnya, 9 (sembilan) partai politik diciutkan menjadi dua partai politik, dimana partai yang beraliran Islam diharuskan bergabung ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sementara, partai yang berhaluan nasionalis diarahkan bergabung ke Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan sisanya yang berhaluan fungsional diwajibkan melebur ke dalam Golongan Karya (Golkar).

Setelah menyederhanakan partai politik, Presiden Soeharto lalu menyelenggarakan Pemilu ketiga pada tanggal 2 Mei 1977. Setelah itu

Pemilu berikutnya berturut-turut dilaksanakan secara periodik setiap lima tahun: Pemilu pada tanggal 4 Mei 1982, Pemilu pada tanggal 23 April 1987, Pemilu pada tanggal 19 Juni 1992 dan Pemilu pada tanggal 29 Mei 1997. Kelima Pemilu ini dilaksanakan untuk memilih anggota badan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dan pusat (DPR) dengan menganut: (1) sistem kepartaian sistem multi partai terbatas: Golkar, PPP dan PDI; (2) sistem Pemilu proporsional: pemilih di daerah hanya memilih partai politik, lalu partai menentukan siapa wakil rakyat di daerah itu untuk kemudian duduk di DPR.

Keenam Pemilu pada masa Orde Baru itu semuanya menceminkan pratek demokrasi prosedural. Pemilu tahun 1971, misalnya, pada hakekatnya adalah awal dari tahapan bagi pembangunan sebuah rezim politik non-demokratis dengan cara mengisi keanggotaan MPR melalui Pemilu anggota DPR. Pemilu dilakukan terutama untuk melegitimasi kekuasaan Soeharto dengan cara memberi legitimasi politik anggota DPR yang menjadi unsur penting dari keanggotaan badan permusyawaratan rakyat (MPR), disamping unsur utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat oleh Soeharto. Dengan legitimasi politik semu dari Pemilu, MPR tampak seperti lembaga penjelmaan rakyat yang hanya bertugas menetapkan Soeharto sebagai presiden dan wakil presidennya yang sebelumnya sudah ditentukan oleh Soeharto. Tampak bahwa dari pembubaran parlemen dan konstituante oleh presiden, pembentukan DPR-GR dan MPRS secara sepihak oleh presiden, penetapan Soekarno menjadi presiden seumur hidup oleh MPRS dan pemberhentian Presiden Soekarno oleh MPRS hingga penetapan Soeharto sebagai presiden oleh MPRS tanpa Pemilu, semuanya menjadi bukti nyata kalau demokrasi saat itu masih menjadi impian di kalangan pendukung demokrasi.

Berikutnya Pemilu legislatif yang diselenggarakan pada masa Orde Reformasi. Setelah Soeharto resmi menyatakan mundur dari jabatan Presiden pada bulan Mei 1998, Baharuddin Jusuf (BJ) Habibie yang menjabat Wakil Presiden lalu diambil sumpahnya menggantikan Soeharto. Di bawah tekanan reformasi total, Presiden BJ. Habibie dipaksa melakukan percepatan Pemilu meski masa jabatannya baru berakhir pada tahun 2002. Pemilu akhirnya dilaksanakan lebih awal, pada tanggal 7 Juni 1999 yang seharusnya baru berlangsung pada bulan Mei 2002, untuk memilih: presiden dan wakil presiden, serta anggota DPR yang menjadi unsur penting dari keanggotaan MPR disamping unsur TNI-Polri yang masih bertahan.

Bagi banyak pihak, sebagian hasil Pemilu tahun 1999 bukanlah yang diharapkan, seperti MPR menetapkan Presiden yang bukan berasal



dari partai politik pemenang Pemilu. MPR sebagai lembaga penjelmaan rakyat yang fungsinya masih eksis justru memilih dan menetapkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden, padahal partainya (PKB) hanya memperoleh 13.336.982 (12,61%) suara/51 kursi, berada di urutan keempat, di bawah Partai Golkar: 23.741.749 (22,44%) suara/120 kursi dan PPP: 11.329.905 (10,71%) suara/58 kursi. Megawati Soekarno Putri (Megawati) pimpinan PDIP yang memenangkan Pemilu tahun 1999: 35.689.073 (33,74%) suara/153 kursi hanya kebagian kursi Wakil Presiden.

Setelah berusaha membubarkan DPR, gelombang demokratisasi terus meningkat hingga akhirnya memaksa MPR mencabut mandat Presiden Gus Dur dan menetapkan Megawati sebagai penggantinya. Pada penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD), serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, yang pertama kalinya dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyat (warga negara) Indonesia yang memiliki hak pilih, demokrasi prosedural dan substantif keduanya tampak semakin nyata. Hal itu dimungkinkan karena semua pihak baik dalam negeri maupun pihak luar negeri, semuanya mendorong pelaksanaan Pemilu demokratis melalui suatu mekanisme pengawasan substantif. Seperti pada Pemilu 1999, fungsi pengawasan Pemilu sudah berjalan secara substantif meskipun secara formal masih dijalankan oleh KPU 2004 dan struktur non-negara lainnya: lembaga-lembaga pemantau Pemilu.

Selanjutnya, pada Pemilu 2004 telah dilakukan perubahan mendasar terkait struktur pengawas Pemilu, dimana fungsi pengawasan Pemilu dilakukan oleh struktur non-permanen (*ad hoc*) yang terlepas dari struktur KPU. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 struktur pengawas Pemilu bersifat *ad hoc* yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu (Panwas Pemilu) di tingkat pusat, Panwas Pemilu Provinsi di tingkat provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota di tingkat Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan di tingkat kecamatan. Seiring dengan hasil pengawasan yang memuaskan, dalam perkembangannya muncul gagasan untuk memisahkan kedua fungsi itu dengan struktur permanen, sehingga mendorong dibentuknya satu lagi elemen tertib demokrasi yang akan berfokus pada pengawasan Pemilu di samping KPU. Bawaslu lalu dibentuk pada tahun 2008 berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terutama untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu tahun 2009. Sejak dibentuk pada tahun 2008, Bawaslu telah melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan pemilu untuk semua jenis pemilihan yang masuk dalam rumpun Pemilu, seperti Pemilu langsung gubernur, bupati dan walikota, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, anggota DPD, anggota DPR, serta pemilihan langsung Presiden-Wakil Presiden. Bahkan sangat

mungkin ke depan juga mengawasi pemilihan kepala desa, terkait kebijakan politik yang memberi anggaran negara yang cukup banyak bagi kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terutama untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu tahun 2009. Sejak dibentuk pada tahun 2008, Bawaslu telah melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan pemilu untuk semua jenis pemilihan yang masuk dalam rumpun Pemilu, seperti Pemilu langsung gubernur, bupati dan walikota, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, anggota DPD, anggota DPR, serta pemilihan langsung Presiden-Wakil Presiden. Bahkan sangat mungkin ke depan juga mengawasi pemilihan kepala desa, terkait kebijakan politik yang memberi anggaran negara yang cukup banyak bagi kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu melakukan fungsi pengawasan Pemilu mulai tingkat desa/kelurahan hingga tingkat provinsi dengan struktur permanen hanya di tingkat pusat. Sedangkan pembentukan struktur pengawas Pemilu dari tingkat desa/kelurahan hingga tingkat provinsi masih menjadi kewenangan KPU, seperti Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat desa/kelurahan, Panitia Pengawas Pemilu (Panwas Pemilu) Kecamatan di tingkat kecamatan, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota di tingkat kabupaten/kota, dan Panwas Pemilu Provinsi di tingkat provinsi. Namun berdasarkan Keputusan MK terhadap *judicial review* Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang dilakukan oleh Bawaslu, maka pembentukan dan rekrutmen Pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan Bawaslu. Dengan kewenangan tambahan itu yang diperkuat oleh kewenangan utama pengawas Pemilu dalam UU Nomor 22 Tahun 2007, maka Bawaslu dapat mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima pengaduan, menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana Pemilu, serta kode etik Pemilu.

Upaya perbaikan terus dilakukan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Bawaslu diperkuat dengan kewenangan menangani sengketa Pemilu dan strukturnya di tingkat provinsi (Bawaslu Provinsi) bersifat permanen. Selain itu Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Sekarang struktur Bawaslu yang belum bersifat permanen adalah di tingkat Kabupaten/Kota, tingkat kecamatan dan tingkat desa/kelurahan. Sedikit menoleh ke belakang, dapat dikatakan bahwa Bawaslu secara fungsional merupakan perkembangan dari upaya serius untuk menyempurnakan struktur dan fungsi Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu) yang dibentuk tahun 1982 yang dinilai gagal mengawasi penyelenggaraan Pemilu 1971 dan Pemilu

1977 yang dilaksanakan oleh LPU. Oleh karena itu sejalan dengan maksud dan tujuan normatif dari pembentukan Panwaslak Pemilu tahun 1982, pembentukan Bawaslu pada tahun 2008 adalah untuk memenuhi aspirasi politik terkait penyelenggaraan Pemilu yang mandiri: independen dan profesional.

#### 1.4. Sistem Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014

Pemilu merupakan bentuk nyata dari demokrasi dan merupakan wujud paling konkret dari keikutsertaan (partisipasi politik) warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, sistem kepartaian dan sistem Pemilu, serta prinsip dan azas penyelenggaraan Pemilu semuanya harus dirancang mengikuti kaidah umum demokrasi bahwa kekuasaan politik dan legitimasi politik keduanya menyatu yang bersumber dari rakyat selaku pemegang kedaulatan. Hal penting lainnya dalam kaidah demokrasi adalah perlunya persamaan/kesetaraan politik (*equality*) baik dalam perwakilan politik maupun dalam keterwakilan politik.

Berkaitan dengan prinsip Pemilu yang berskala dan warga negara yang tersebar tidak mungkin seluruhnya memerintah, maka kaidah demokrasi (*democratein*) mencakup pula perwakilan dan keterwakilan politik. Upaya menjamin keterpenuhan kedua hal itu mendorong para ahli politik untuk merancang dua bangunan asumsi teoritis yang berkaitan dengan sistem Pemilu yang kompatibel dengan sistem kepartaian.

Pertama, hak pilih dari para pemilih (terwakil) di satu teritori tidak dapat dipindahkan/dikonversi kepada kursi atau kontestan (wakil) yang bukan pilihannya di luar teritorinya. Asumsi ini menjadi dasar lahirnya sistem Pemilu berupa sistem distrik, yaitu satu daerah pemilihan (dapil) hanya satu wakil (*single-member constituency*), dan sistem ini banyak digunakan pada sistem kepartaian yang menganut sistem dua partai (*biparty system*). Ciri utama sistem ini adalah pemilih (terwakil) langsung memilih wakilnya, dan suaranya tidak boleh dialihkan ke calon lain di dalam dan luar distriknya.

Secara historis sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling awal dengan basis kesatuan geografis. Pada sistem ini, wilayah negara dibagi ke dalam wilayah pemilihan yang lingkupnya kecil (distrik/dapil) yang masing-masing memiliki hak atas satu wakil di lembaga legislatif, dimana sebuah daerah kecil menentukan satu wakil tunggal berdasarkan suara terbanyak. Prinsip yang mendasari sistem ini adalah calon wakil (kontestan) dengan suara terbanyak akan memperoleh kursi dengan mengabaikan berapa pun selisih suara yang diperoleh pesaingnya. Karena menerapkan *single member district* dan pemilihan yang berpusat pada calon, maka pemenangnya adalah calon yang

mendapatkan suara terbanyak. Prinsip ini umumnya dikenal dengan *the first past the post*. Prinsip yang hampir sama dengan *first past the post* adalah *the alternative vote*. Bedanya adalah para pemilih diberikan otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada.

Selain prinsip *first past the post*, juga berlaku *the two round system* dimana akan menggunakan putaran kedua sebagai dasar untuk menentukan pemenang Pemilu untuk memperoleh pemenang suara mayoritas jika putaran pertama tidak ada pemenang. Prinsip lainnya adalah *block vote* dimana pemilih memiliki kebebasan untuk memilih calon yang terdapat dalam daftar calon tanpa melihat afiliasi partai politik dari calon-calon yang ada.

Atas dasar semua itu, diperoleh sejumlah kelebihan, antara lain: (1) stabilitas politik relatif mudah tercipta. Hal itu disebabkan karena jumlah partai politik peserta Pemilu cenderung tidak banyak lantaran partai politik terdorong untuk melakukan kerjasama dan integrasi. Bahkan pembentukan partai baru dapat dihambat; (2) wakil memiliki hubungan kuat dengan terwakil, sehingga pertanggungjawaban wakil terhadap pemilihnya (terwakil) lebih kuat dibandingkan terhadap partai politiknya; (3) memudahkan partai meraih mayoritas di parlemen; (4) dukungan mayoritas di parlemen akan membuat pengambilan keputusan efektif.

Namun sistem ini juga mengandung sejumlah kelemahan, antara lain: (1) akibat prinsip *the first past the post* dan *the winner take all* akan muncul distorsi antara persentase suara pemilih dengan jumlah perolehan kursi yang memungkinkan terjadinya *over representatif* dan *under representatif*; (2) suara minoritas yang sangat mungkin banyak terbuang—membuat beragam/kemajemukan aspirasi politik terwakil kurang terakomodasi; (3) kepentingan daerah pemilihan (distrik/dapil) yang partikular cenderung lebih utama dibanding kepentingan nasional secara umum.

Kedua, asumsi bahwa hak pilih terwakil di satu teritori dapat dikonversi/dipindahkan ke dalam/kepada kursi/wakil di luar teritorinya yang bukan pilihannya. Asumsi ini menjadi dasar lahirnya perwakilan berimbang (sistem proporsional): satu dapil terdiri beberapa wakil (*multi-member constituency*). Sistem ini banyak digunakan di negara yang menganut sistem banyak partai (sistem multi partai), seperti Belanda, Italia, Indonesia dan Swedia. Ciri utama sistem ini adalah pemilih (terwakil) hanya memilih partai politik dan suaranya dapat dialihkan ke calon lain di luar distriknya yang ditentukan oleh partai.

Berbeda dengan sistem distrik tadi, sistem proporsional tidak membagi wilayah negara ke

dalam wilayah pemilihan yang hanya memiliki satu wakil. Sebaliknya, satu wilayah merupakan satu kesatuan, sehingga terlihat satu daerah pemilihan yang luas memiliki beberapa wakil (*multi-member constituency*). Dalam sistem ini, jumlah kursi di satu daerah pemilihan dibagi sesuai perolehan suara secara proporsional. Sistem ini biasanya dibedakan ke dalam dua jenis: (1) *list proportional representation* dimana partai politik peserta Pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan, sehingga para pemilih cukup memilih partai, dan alokasi kursi partai didasarkan pada daftar urut yang sudah ada; (2) *the single transferable vote* dimana para pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya, sehingga pemenangnya didasarkan atas penggunaan kuota (proporsi suara).

Sistem ini dipilih karena mengandung sejumlah kelebihan, antara lain: (1) lebih representatif, karena dapat meminimalkan jumlah suara yang terbuang akibat mendukung calon kontestan yang kalah. Setiap suara dihitung sehingga tidak ada suara yang terbuang menyebabkan distorsi antara persentase suara dan jumlah perolehan kursi menjadi minimal; (2) dapat mengakomodasi beragam aspirasi politik. Partai kecil bahkan dapat menempatkan wakilnya di parlemen sejauh persentase dukungan yang diperolehnya dalam Pemilu dapat memenuhi syarat minimal yang ditetapkan.

Meskipun demikian, bukan berarti sistem proporsional tidak mengandung kelemahan. Sejumlah kelemahan yang dikandungnya justru bersifat fundamental, seperti: (1) sulit mewujudkan sistem multi partai sederhana akibat mudahnya terjadi fragmentasi di antara partai-partai. Kasus Pemilu Orde Baru yang selalu menyertakan tiga peserta Pemilu: Golkar, PDI dan PPP tidak dapat dipandang sebagai sebuah keberhasilan sistem ini. Sebab, kemunculan ketiga peserta Pemilu itu didahului oleh mekanisme politik yang bersifat faksan berupa fusi; (2) wakil lebih memiliki kedekatan dengan partainya dibanding dengan konstituennya (terwakil); (3) peran partai yang sangat kuat dan luas. Peran itu disebabkan oleh daerah pemilihan yang luas memungkinkan banyak jumlah wakil yang terpilih; (4) proses pengambilan keputusan di parlemen tidak efektif yang disebabkan oleh banyaknya jumlah anggota yang mewakili sejumlah partai.

Pemilu di era Orde Lama: Pemilu tahun 1955 dan Pemilu di era Orde Baru: Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 semuanya menggunakan sistem proporsional. Selanjutnya, di era Orde Reformasi: Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 secara umum menerapkan sistem campuran antara proporsional dan distrik. Sistem ini memadukan sedikit elemen sistem mayoritas-pluralitas yang dicirikan oleh pemilih yang memilih tanda gambar partai sekaligus memilih calegnya. Pada semua Pemilu itu, sistem Pemilu dengan sistem campuran

terlihat banyak kandungan distriknya, seperti unsur dari proporsional daftar bebas: tiap-tiap parpol menentukan daftar kandidatnya, proporsional daftar terbuka: pemilih memilih parpol dan kandidat yang disukainya untuk mengisi kursi yang dimenangkan oleh partai tersebut, proporsional daftar tertutup: kursi yang dimenangkan diisi oleh kandidat sesuai dengan ranking mereka dalam daftar kandidat yang ditentukan oleh partai, dan caleg ditetapkan lewat pimpinan partai pusat dan daerah tempat dapilnya, dan proporsional daftar tetap: nama caleg dicantumkan di Tempat Pemungutan Suara (TPS), sehingga para pemilih bisa melihat nama-nama itu sebelum mencoblos.

Namun disadari atau tidak disadari, sistem ini tergolong rumit dan banyak menimbulkan masalah terutama konflik internal dan antar partai, sehingga membutuhkan penyelenggara Pemilu yang mandiri: independen dan profesional. Kasus sengketa Pemilu yang masuk ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) berupa konflik antar sesama caleg di dalam partai, konflik antar sesama caleg antar partai, serta konflik antara partai dengan partai dan partai dengan penyelenggara Pemilu (KPU) membuktikan perlunya adaptasi dari sistem Pemilu yang mencerminkan perwakilan dan keterwakilan politik, disamping faktor lain seperti belum dianutnya keseluruhan prinsip dan azas Pemilu, masih dianutnya budaya politik jenis subjek dan parochial, serta masih dianutnya partisipasi politik jenis mobilize.

Pada akhirnya dapat ditegaskan bahwa dari sepuluh kali pengalaman pelaksanaan Pemilu, selain terdapat upaya untuk membuat Pemilu semakin demokratis, juga masih terungkap banyak hal yang mengarah kepada penegasan umum bahwa sejumlah pilihan terkait penyelenggaraan Pemilu masih menunjukkan berlangsungnya proses adaptasi bagi beragam kepentingan yang ada di level supra dan infra struktur politik dengan kepentingan umum. Sangat penting untuk selalu diingat bahwa selama Pemilu masih menjadi area "eksperimen" kepentingan bagi kekuatan-kekuatan politik non-demokratis, maka selama itu pula Pemilu sulit menjadi demokratis. Dalam bahasa yang mudah dipahami bahwa masih banyak kebijakan politik terkait Pemilu yang belum sesuai dengan pertimbangan ilmiah yang langsung atau tidak langsung akan menyulitkan tugas pokok dan fungsi pengawasan Bawaslu. Misalnya sistem kepartaian dan sistem Pemilu yang terus diupayakan serasi, sistem *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*, serta mekanisme pencalonan yang terus diupayakan sejalan dengan rekrutmen politik, dan hal-hal lainnya seperti sistem rekrutmen para penyelenggara Pemilu.







## Bab 2

# ORGANISASI PENGAWAS PEMILU

Bawaslu menggelar apel siaga persiapan pengawasan pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Legislatif 2014





## ORGANISASI PENGAWAS PEMILU

Pengawasan Pemilu bukan merupakan hal baru di Indonesia. Keberadaan lembaga ini telah dikenal pada saat pelaksanaan Pemilu Tahun 1982. Bawaslu dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Keberadaan lembaga Pengawas Pemilu ini terus dipertahankan hingga sekarang dan mengalami perluasan tugas, fungsi, dan wewenang, serta penguatan organisasi yang sebelumnya bersifat *ad hoc* hingga menjadi permanen sampai di tingkat provinsi. Selain itu lembaga ini juga menjadi lembaga yang mandiri baik dalam rangka pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang maupun dalam rangka pembentukan jajaran pengawas Pemilu di bawahnya.

### 2.1. Struktur Organisasi Pengawas Pemilu

#### 2.1.1. Deskripsi tentang Struktur Organisasi Pengawas Pemilu

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Pasal 69 menyatakan bahwa pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat permanen, sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri berifat *ad hoc*.

Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri terdiri atas individu yang mempunyai kemampuan pengawasan dan penyelenggaraan Pemilu. Adapun susunannya keanggotaannya terdiri dari:

- a. Bawaslu RI sebanyak 5 (lima) orang;
- b. Bawaslu Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang;
- c. Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang;
- d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang;
- e. Pengawas Pemilu Lapangan sebanyak 1 (satu) sampai 5 (lima) orang; dan
- f. Pengawas Pemilu Luar Negeri sebanyak 3 (tiga) orang.

Selain itu, untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan dibentuk Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, Sekretariat Panwaslu Kabupaten/

Kota, dan Sekretariat Panwaslu Kecamatan yang masing-masing dipimpin oleh Sekretaris Jenderal Bawaslu, Kepala Sekretariat Bawaslu Provinsi, Kepala Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Kepala Sekretariat Panwaslu Kecamatan. Sekretariat Jenderal Bawaslu ini juga mengalami peningkatan eselonisasi yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal (eselon IB), begitu juga Bawaslu provinsi yang sebelumnya bersifat *ad-hoc* menjadi permanen yang dipimpin oleh kepala sekretariat (eselon IIIa). Sekretariat ini bertugas untuk memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan.

#### 2.1.2. Hambatan dan Kendala dalam Pembangunan Kelembagaan Pengawas Pemilu

Keberadaan lembaga Pengawas Pemilu di Indonesia merupakan ciri khas Indonesia dalam menyelenggarakan Pemilu. Jika melihat evolusi kelembagaan Pengawas Pemilu dari Pemilu ke Pemilu, maka keberadaan lembaga Pengawas Pemilu semakin mengalami perbaikan posisi, kewenangan, dan tugas serta kewajiban.

Dalam perjalanannya melakukan tugas pengawasan Pemilu, terdapat beberapa hambatan dan kendala internal yang dihadapi oleh Bawaslu dan jajarannya yang meliputi:

##### a. Aspek Organisasi

Sebagai sebuah lembaga yang baru mengalami peningkatan status menjadi lembaga permanen berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011, Sekretariat Jenderal Bawaslu RI dan Sekretariat Bawaslu Provinsi secara bertahap membenahi struktur kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan pengawasan Pemilu. Masa persiapan menjelang pelaksanaan tugas pengawasan tahapan Pemilu yang sangat pendek menjadikan organisasi Pengawas Pemilu menghadapi sejumlah persoalan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja yang belum mampu mengakomodir kebutuhan riil dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan Pemilu secara tepat;
- 2) Belum tersusunnya standar kerja dan standar kompetensi jabatan untuk pengisian jabatan struktural; dan
- 3) Belum tersusunnya konsep rentang kendali yang efektif bagi Bawaslu RI untuk mengendalikan kerja pengawasan Pemilu sampai ke tingkat desa/kelurahan.

b. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)

Untuk mendukung kelancaran tugas pengawasan Pemilu, faktor SDM merupakan hal yang sangat penting. Ada beberapa hal di bawah ini yang menjadi hambatan dan kendala yang dihadapi oleh Bawaslu dari aspek SDM dalam melakukan pengawasan Pemilu yaitu:

- 1) Keterbatasan waktu dan anggaran yang tersedia menyebabkan Bawaslu terlambat membentuk jajaran Pengawas Pemilu di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan di luar negeri. Keterlambatan ini mempengaruhi secara signifikan proses pelaksanaan pengawasan beberapa tahapan awal Pemilu.
- 2) Terbatasnya waktu dan anggaran untuk memfasilitasi proses pembangunan dan peningkatan kapasitas aparatur pengawas Pemilu maupun staf sekretariat. Meskipun Bawaslu telah memaksimalkan upaya merekrut calon-calon Pengawas Pemilu yang berpengalaman dan kompeten, namun tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan kerangka hukum Pemilu sangat memerlukan treatment (tindakan) penyesuaian kapasitas aparatur Pengawas Pemilu, baik melalui kegiatan pelatihan, sosialisasi, maupun rapat kerja dan rapat koordinasi. Keterbatasan waktu dan anggaran dalam hal ini banyak menghambat upaya tersebut.
- 3) Belum adanya sistem penilaian berbasis kinerja secara menyeluruh yang dapat dijadikan acuan dalam menilai progress dan capaian kinerja aparatur Pengawas Pemilu.
- 4) Belum adanya sistem *reward and punishment* yang mampu menstimulasi kinerja pegawai sekretariat.
- 5) Masih adanya kekosongan beberapa jabatan struktural di lingkungan Sekretariat Jenderal Bawaslu maupun Sekretariat Bawaslu Provinsi. Selama ini, Bawaslu masih bergantung kepada instansi lain dalam hal pengisian jabatan struktural maupun fungsional di lingkungan Sekretariat Jenderal Bawaslu maupun Sekretariat Bawaslu Provinsi.

**2.1.3. Daya Dukung Struktur Organisasi Pengawas dalam Mengemban Tugas dan Kewajiban dalam Pengawasan Pemilu**

Problem yang dihadapi oleh Bawaslu RI dalam mengemban tugas pengawasan Pemilu adalah keberadaan Pengawas Pemilu Lapangan berbasis TPS yang tidak sebanding dengan jumlah TPS, serta jumlah Pengawas Pemilu Luar Negeri yang tidak sebanding dengan jumlah negara yang terdapat

WNI yang memiliki hak pilih. Dari 130 negara yang terdapat WNI yang memiliki hak pilih, Bawaslu hanya mampu membentuk Pengawas Pemilu Luar Negeri di 29 negara/kantor perwakilan. Problem ini muncul karena terbatasnya waktu dan dukungan anggaran, sehingga Bawaslu tidak dapat membentuk jajaran Pengawas Pemilu yang mampu menjangkau seluruh wilayah pelaksanaan Pemilu.

Merespon situasi tersebut, Bawaslu RI mencanangkan program pengawasan partisipatif serta pelibatan mitra Pengawas Pemilu, namun program ini belum sepenuhnya berjalan secara efektif karena terkendala oleh *legal frame-work* dan anggaran.

**2.2. Program dan Anggaran Pengawas Pemilu**

**2.2.1. Deskripsi Program dan Anggaran Pengawas Pemilu**

Pengawasan terhadap seluruh tahapan Pemilu memerlukan sebuah perencanaan yang baik. Lembaga Pengawas Pemilu secara berjenjang dituntut untuk mampu merancang, menyusun dan melaksanakan program-program pengawasan pelaksanaan tahapan Pemilu, mengelola, memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang, mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu, evaluasi pengawasan Pemilu, dan menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Tanpa sebuah perencanaan yang matang dan detail akan menghasilkan sebuah kerja pengawasan yang jauh dari harapan. Barangkali *adagium* yang mengatakan bahwa perencanaan yang buruk akan menghasilkan produk yang gagal atau merencanakan sebuah kegagalan masih relevan untuk direnungkan bersama.

Bawaslu sebagai lembaga netral yang diberi mandat oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu dituntut untuk mendisain atau merencanakan sebuah kerja-kerja pengawasan yang baik, rasional, profesional, implementatif dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini mengingat jumlah anggaran yang dialokasikan dalam rangka pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta dan pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berada di angka yang tidak sedikit. Anggaran yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu bersumber dari APBN. Anggaran ini harus dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara umum, ada tiga program besar yang



telah dilakukan Bawaslu. Pertama, peningkatan fungsi pencegahan. Aspek peningkatan fungsi pencegahan menjadi kebutuhan terkait peningkatan kualitas pengawasan untuk menanggulangi pelanggaran Pemilu. Fungsi pencegahan dapat ditempuh dengan dua cara yaitu pencegahan *pre-emptive* dan *preventif*. Pencegahan *pre-emptive* dilakukan dengan menciptakan kondisi yang dapat mencegah terjadinya pelanggaran. Secara berkala dan masif mempublikasikan ancaman sanksi atas pelanggaran kepada publik. Publikasi atas ancaman sanksi pelanggaran akan membuat peserta dan penyelenggara Pemilu berpikir ulang melabrak ketentuan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pencegahan kedua adalah dengan cara *preventif* yaitu membuat kebijakan dan program kegiatan yang dapat mendukung kondisi fungsi pencegahan *pre-emptive*. Kondisi ini dapat dilakukan melalui memperluas jalinan dan memperkuat kerjasama pengawasan dengan berbagai institusi, lembaga dan kelompok, seperti media massa, mahasiswa, masyarakat madani (OMS), perguruan tinggi, lembaga agama, swasta dan lembaga pemerintah non penyelenggara Pemilu.

Kedua, peningkatan fungsi penindakan. Keterbatasan fungsi penindakan terhadap pelanggaran Pemilu merupakan kendala yang nyata dan harus dihadapi untuk terus diupayakan dengan menggali potensi yang ada untuk mendapatkan solusi, agar bisa menjadi lembaga pengawas terdepan yang dipercaya dan menkondisikan diri sebagaimana yang diharapkan masyarakat umum. Kewenangan yang memang terbatas seperti telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat dijadikan alasan hambatan untuk menjalankan fungsi dengan tegas dalam bertindak terhadap para pelanggaran Pemilu tanpa melihat asal-usulnya. Setiap laporan yang masuk dan memenuhi unsur pelanggaran harus segera ditindaklanjuti dan direkomendasikan ke lembaga terkait yang berwenang apakah itu pelanggaran administratif, pidana, kode etik dan/atau dalam bentuk sengketa diselesaikan sesuai dengan kewenangan dalam undang-undang.

Ketiga, rentang kendali wilayah pengawasan. Sebagai lembaga yang relatif baru eksis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, salah satu kendala klasik adalah luasnya wilayah NKRI. Pengawasan Pemilu tidak terjangkau dengan optimal ke seluruh pelosok wilayah Indonesia, karena sifat lembaga Bawaslu relatif baru dan permanen baru sebatas sampai tingkat jajarannya provinsi. Untuk lembaga tingkat kabupaten/kota ke bawah masih bersifat *ad hoc*, yang keberadaannya tergantung tingkat dan jadwal penyelenggaraan Pemilu. Rentang kendali, struktur, status pengawas

dan jumlah pengawas yang terbatas melemahkan kapasitas pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Terkait hal ini berakibat masih terbatasnya kapasitas pengawasan Pemilu. Harapan ke depan rentang kendali dapat diselesaikan agar program dan manajemen pengawasan dapat berlangsung efektif menjangkau seluruh wilayah.

Program-program sebagaimana dimaksud di atas tentu membutuhkan anggaran dalam jumlah yang tidak sedikit. Anggaran Bawaslu akan digunakan semaksimal mungkin untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu yang merupakan hajat hidup orang banyak. Prinsipnya uang negara harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Bawaslu berkomitmen untuk menggunakan anggaran sebaik mungkin dalam setiap kegiatan pengawasan Pemilu. Bawaslu juga berkomitmen untuk memegang teguh prinsip transparansi dan akuntabilitas penggunaan anggaran. Pertanggungjawaban penggunaan anggaran dilakukan tidak hanya melalui mekanisme fungsi kontrol dan pengawasan, tetapi juga fungsi audit. Audit keuangan dilakukan untuk memastikan penggunaan anggaran sesuai dengan prosedur dan tata aturan yang berlaku. Bawaslu dan jajarannya telah berupaya untuk terus meningkatkan kualitas penggunaan anggaran yang bersumber dari anggaran negara. Dengan banyaknya kegiatan di jajaran Bawaslu selaras dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, laporan keuangan Bawaslu cukup baik dan akuntabel.

Adapun persoalan yang cukup rumit dihadapi Bawaslu dan jajarannya terkait anggaran adalah anggaran Pemilu tidak dapat dicairkan sesuai dengan tahapan Pemilu karena anggaran Pemilu diperlakukan sebagai bagian dari anggaran APBN yang siklus pencairannya mengikuti siklus umum APBN. Dalam hal ini konsep yang harus diutamakan adalah bahwa penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu merupakan sebuah rangkaian kegiatan khusus yang tidak dapat disesuaikan siklus perencanaan dan pencairan anggarannya sesuai dengan siklus umum dalam APBN, mengingat tahapan dan jadwal Pemilu dirancang secara khusus dan masing-masing tahapan saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.

Permasalahan lainnya yang dihadapi lembaga pengawas Pemilu terkait dengan anggaran adalah ketersediaan dan kecukupan anggaran yang diberikan oleh Kementerian Keuangan kepada lembaga pengawas Pemilu. Jumlah anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan pengawasan Pemilu akan mempengaruhi kualitas kerja pengawasan Pemilu yang dilakukan oleh lembaga pengawas Pemilu. Untuk pengawasan Pemilu tahun 2014, Bawaslu mengajukan anggaran sebesar Rp 6 triliun,

tetapi pemerintah hanya menyanggupi anggaran sebesar Rp 3 triliun. Tentu saja anggaran sebesar ini terasa kurang jika membandingkan tugas-tugas pengawasan Pemilu dilakukan sampai ke pelosok wilayah Indonesia yang sangat luas.

### 2.2.2. Deskripsi Barang Milik Negara (BMN)

Pengelolaan BMN merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara dan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan BMN yang dilakukan oleh kementerian dan lembaga negara secara baik mencerminkan pengelolaan keuangan negara yang baik pula. Pengelolaan aset/barang negara yang profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat/*stake-holder*.

Pengaturan pengelolaan BMN dilakukan dengan menimbang bahwa barang milik daerah/negara semakin berkembang dan kompleks sehingga perlu dikelola secara optimal. Selain itu, pengelolaan barang milik negara/daerah dilakukan dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan barang milik negara/daerah. Oleh karenanya dalam pengelolaan barang milik negara/daerah ini, perlu diperhatikan siklus logistik yang meliputi Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran, Pengadaan, Penggunaan, Pemanfaatan, Pengamanan dan Pemeliharaan, Penilaian, Pemindahtanganan, Pemusnahan, Penghapusan, Penatausahaan dan Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian.

Merujuk Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah maka yang dimaksud dengan barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang adalah benda dalam berbagai bentuk dan uraian yang meliputi bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi/peralatan yang spesifikasinya ditetapkan oleh pengguna barang/jasa.

Barang-barang sebagaimana dimaksud di atas sangat dibutuhkan oleh setiap kementerian dan lembaga negara sebagai fungsi pendukung dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab institusi. Bawaslu RI sebagai institusi yang diberi mandat untuk mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Indonesia membutuhkan barang-barang tersebut. Oleh karena itu, Bawaslu RI mengadakan pengadaan barang dan jasa sebagai bagian dari upaya menunjang kerja-kerja pengawasan. Dalam pengadaan dan pemanfaatan barang milik negara tersebut, Bawaslu RI berpegang

teguh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diganti menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Sepanjang periode 2012-2014, Bawaslu RI telah melakukan tahapan siklus logistik sebagaimana yang diatur dalam peraturan pemerintah. Berikut daftar pengadaan/inventaris barang milik negara yang ada di Bawaslu serta jajarannya yang digunakan untuk melakukan pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

### 2.2.3. Analisis Ketercukupan Anggaran Pengawasan Pemilu

Pengawasan terhadap seluruh tahapan Pemilu memerlukan sebuah perencanaan yang baik. Lembaga Pengawas Pemilu secara berjenjang dituntut untuk mampu merancang, menyusun dan melaksanakan program-program pengawasan pelaksanaan tahapan Pemilu, mengelola, memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang, mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu, evaluasi pengawasan Pemilu, dan menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Tanpa sebuah perencanaan yang matang dan detail, tentu saja akan menghasilkan sebuah kerja pengawasan yang jauh dari harapan. Barangkali adagium yang mengatakan bahwa perencanaan yang buruk akan menghasilkan produk yang gagal atau merencanakan sebuah kegagalan masih relevan untuk direnungkan bersama.

Bawaslu sebagai lembaga netral yang diberi mandat oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu dituntut untuk mendisain atau merencanakan sebuah kerja-kerja pengawasan yang baik, rasional, profesional, implementatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini mengingat jumlah anggaran yang dialokasikan dalam rangka pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, serta pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berada di angka yang tidak sedikit. Anggaran yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu bersumber dari APBN. Anggaran ini harus dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara umum program-program besar yang telah dilakukan Bawaslu ada tiga:

Pertama, peningkatan fungsi pencegahan. Aspek peningkatan fungsi pencegahan menjadi

kebutuhan terkait peningkatan kualitas pengawasan untuk menanggulangi pelanggaran Pemilu. Fungsi pencegahan dapat ditempuh dengan dua cara, yaitu pencegahan pre-emptive dan preventif. Pencegahan pre-emptive dilakukan dengan menciptakan kondisi yang dapat mencegah terjadinya pelanggaran. Secara berkala dan masif mempublikasikan ancaman sanksi atas pelanggaran kepada publik. Publikasi atas ancaman sanksi pelanggaran akan membuat peserta dan penyelenggara Pemilu berpikir ulang melabrak ketentuan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pencegahan kedua adalah dengan cara *preventif*, yaitu membuat kebijakan dan program kegiatan yang dapat mendukung kondisi fungsi pencegahan pre-emptive. Kondisi ini dapat dilakukan melalui memperluas jalinan dan memperkuat kerjasama pengawasan dengan berbagai institusi, lembaga dan kelompok, seperti media massa, mahasiswa, masyarakat madani (OMS), perguruan tinggi, lembaga agama, swasta dan lembaga pemerintah non penyelenggara Pemilu.

Kedua, peningkatan fungsi penindakan. Keterbatasan fungsi penindakan terhadap pelanggaran Pemilu merupakan kendala yang nyata dan harus dihadapi untuk terus diupayakan dengan menggali potensi yang ada untuk mendapatkan solusi agar bisa menjadi lembaga pengawas terdepan, yang dipercaya dan menkondisikan diri sebagaimana yang diharapkan masyarakat umum. Kewenangan yang memang terbatas seperti telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat dijadikan alasan hambatan untuk menjalankan fungsi dengan tegas dalam bertindak terhadap para pelanggaran Pemilu tanpa melihat asal-usulnya. Setiap laporan yang masuk dan memenuhi unsur pelanggaran harus segera ditindaklanjuti dan direkomendasikan ke lembaga terkait yang berwenang apakah itu pelanggaran administratif, pidana, kode etik dan/atau dalam bentuk sengketa diselesaikan sesuai dengan kewenangan dalam undang-undang.

Ketiga, rentang kendali wilayah pengawasan. Sebagai lembaga yang relatif baru eksis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, salah satu kendala klasik adalah luasnya wilayah NKRI. Pengawasan Pemilu tidak terjangkau dengan optimal ke seluruh pelosok wilayah Indonesia, karena sifat lembaga Bawaslu relatif baru dan permanen baru sebatas sampai tingkat jajaran provinsi. Untuk lembaga tingkat kabupaten/kota ke bawah masih bersifat *ad hoc*, yang keberadaannya tergantung tingkat dan jadwal penyelenggaraan Pemilu. Rentang kendali, struktur, status pengawas dan jumlah pengawas yang terbatas melemahkan kapasitas pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Terkait hal ini berakibat masih terbatasnya kapasitas pengawasan Pemilu. Harapan ke depan, rentang kendali dapat diselesaikan agar program dan manajemen

pengawasan dapat berlangsung efektif menjangkau seluruh wilayah.

Program-program sebagaimana dimaksud di atas tentu membutuhkan anggaran dalam jumlah yang tidak sedikit. Anggaran Bawaslu akan digunakan semaksimal mungkin untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu yang merupakan hajat hidup orang banyak. Prinsipnya, uang negara harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Bawaslu berkomitmen untuk menggunakan anggaran sebaik mungkin dalam setiap kegiatan pengawasan Pemilu. Bawaslu juga berkomitmen untuk memegang teguh prinsip transparansi dan akuntabilitas penggunaan anggaran. Pertanggungjawaban penggunaan anggaran dilakukan tidak hanya melalui mekanisme fungsi kontrol dan pengawasan, tetapi juga fungsi audit. Audit keuangan dilakukan untuk memastikan penggunaan anggaran sesuai dengan prosedur dan tata aturan yang berlaku. Bawaslu dan jajarannya telah berupaya untuk terus meningkatkan kualitas penggunaan anggaran yang bersumber dari anggaran negara. Dengan banyaknya kegiatan di jajaran Bawaslu selaras dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, laporan keuangan Bawaslu cukup baik dan akuntabel.

Adapun persoalan yang cukup rumit dihadapi Bawaslu dan jajarannya terkait anggaran adalah anggaran Pemilu tidak dapat dicairkan sesuai dengan tahapan Pemilu, karena anggaran Pemilu diperlakukan sebagai bagian dari anggaran APBN yang siklus pencairannya mengikuti siklus umum APBN. Dalam hal ini, konsep yang harus diutamakan adalah bahwa penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu merupakan sebuah rangkaian kegiatan khusus yang tidak dapat disesuaikan siklus perencanaan dan pencairan anggarannya sesuai dengan siklus umum dalam APBN, mengingat tahapan dan jadwal Pemilu dirancang secara khusus dan masing-masing tahapan saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan.

Permasalahan lainnya yang dihadapi lembaga Pengawas Pemilu terkait dengan anggaran adalah ketersediaan dan kecukupan anggaran yang diberikan oleh Kementerian Keuangan kepada lembaga Pengawas Pemilu. Jumlah anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan pengawasan Pemilu akan mempengaruhi kualitas kerja pengawasan Pemilu yang dilakukan oleh lembaga Pengawas Pemilu. Untuk pengawasan Pemilu tahun 2014, Bawaslu mengajukan anggaran sebesar Rp 6 triliun, tetapi pemerintah hanya menyanggupi anggaran sebesar Rp 3 triliun. Tentu saja anggaran sebesar ini terasa kurang jika membandingkan tugas-tugas pengawasan Pemilu dilakukan sampai ke pelosok wilayah Indonesia yang sangat luas.



Tabel 2.1.

**REKAPITULASI PAGU ANGGARAN  
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM  
PUSAT DAN PROVINSI**

No.	Kode	Satuan Kerja	Pagu Anggaran (Rp)
1	500100	BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM	424.423.767.000
2	686196	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI ACEH	179.081.675.000
3	686201	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SUMATERA UTARA	216.909.962.000
4	686218	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SUMATERA BARAT	77.995.536.000
5	686222	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI RIAU	77.349.513.000
6	686239	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI KEPULAUAN RIAU	34.300.609.000
7	686243	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI JAMBI	67.749.924.000
8	686250	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SUMATERA SELATAN	114.709.952.000
9	686264	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI LAMPUNG	101.619.720.000
10	686271	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI BENGKULU	64.960.704.000
11	686285	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	30.870.698.000
12	686292	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI BANTEN	63.817.406.000
13	686307	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI JAWA BARAT	225.689.797.000
14	686311	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI DKI JAKARTA	25.712.419.000
15	686328	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI JAWA TENGAH	280.460.955.000
16	686332	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI D.I. YOGYAKARTA	31.102.254.000
17	686349	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI JAWA TIMUR	297.432.888.000
18	686353	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI BALI	42.700.076.000
19	686360	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT	58.169.728.000
20	686374	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR	140.730.642.000
No.	Kode	Satuan Kerja	Pagu Anggaran (Rp)
21	686381	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI KALIMANTAN BARAT	85.095.983.000
22	686395	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI KALIMANTAN TENGAH	72.644.404.000
23	686400	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI KALIMANTAN SELATAN	83.344.920.000

24	686417	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI KALIMANTAN TIMUR	75.097.097.000
25	686421	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SULAWESI UTARA	87.323.704.000
26	686438	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI GORONTALO	39.428.326.000
27	686442	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SULAWESI BARAT	35.687.513.000
28	686459	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SULAWESI SELATAN	137.896.154.000
29	686463	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SULAWESI TENGAH	80.773.117.000
30	686470	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI SULAWESI TENGGARA	90.329.150.000
31	686484	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI MALUKU	65.511.818.000
32	686491	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI MALUKU UTARA	59.784.566.000
33	686506	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI PAPUA	211.866.693.000
34	686510	SEKRETARIAT BADAN PENGAWAS PEMILU PROVINSI PAPUA BARAT	78.924.830.000
<b>JUMLAH</b>			<b>3.759.496.500.000</b>

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Keterbatasan anggaran memaksa Bawaslu untuk mengatur alokasi anggaran kepada hal-hal yang sifatnya sangat strategis. Salah satu yang dianggap sangat strategis adalah pengawasan tahapan penyusunan daftar pemilih, pengawasan tahapan kampanye, dan kegiatan sosialisasi dalam rangka pencegahan. Tahapan ini membutuhkan anggaran yang tidak sedikit jumlahnya. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang Pengelolaan Keuangan Negara, Bawaslu dituntut untuk tertib administrasi dan memegang teguh prinsip kehati-hatian. Dana yang terbatas dan harus dikelola secara maksimal tentu membutuhkan keahlian teknis pengelolaan anggaran yang baik. Semua tahapan penyelenggaraan Pemilu adalah penting untuk diawasi Bawaslu dan jajarannya, namun karena keterbatasan anggaran, tidak semua tahapan dapat diberikan anggaran secara proporsional.

Meskipun ada keterbatasan anggaran, Bawaslu berupaya agar anggaran yang tersedia tepat sasaran, tepat waktu, tidak disalahgunakan, dan anggaran dapat diserap semaksimal mungkin. Periode 2012-2014 rata-rata penyerapan anggaran Bawaslu RI dan Bawaslu Provinsi sebesar 65-85

persen. Paling tidak penyerapan sebesar ini sudah mengindikasikan bahwa Bawaslu mampu menyerap anggaran di atas 40 persen, sehingga perencanaan yang telah ditetapkan oleh Bawaslu dianggap wajar. Di bawah ini adalah data-data yang menunjukkan tingkat penyerapan anggaran oleh Bawaslu RI dan Bawaslu Provinsi.

**Tabel 2.2:**  
**Tingkat Penyerapan Anggaran Bawaslu**

No	Tahun	Bawaslu	Realisasi	Persentase
1.	2012	Pusat & Provinsi	Rp 125.176.710.067	70,34
2.	2013	Pusat	Rp 994.174.200.250	77,26
3.		Provinsi	Rp 845.738.568.432	85,44
4.	2014	Pusat	Rp 106.544.603.539	25,10
5.		Provinsi	Rp 2.169.569.958.449	65,05

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014



Para Komisioner Bawaslu sedang menggunakan hak pilihnya pada Pileg 2014





### Bab 3

## PENGAWASAN TAHAPAN REMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2014



## PENGAWASAN TAHAPAN PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2014

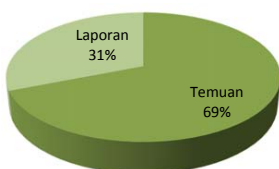
Pelaksanaan tugas pengawasan Pemilu oleh Bawaslu RI dan jajarannya mencakup beberapa kegiatan utama, yakni: (1) persiapan penyelenggaraan pengawasan Pemilu; (2) pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilu; (3) menghadiri proses perselisihan hasil Pemilu (PHPU). Ketiga kegiatan utama ini merupakan rangkaian kegiatan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kegiatan persiapan penyelenggaraan pengawasan Pemilu merupakan fase awal yang berfungsi untuk mempersiapkan segala perangkat yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu.

Kegiatan ini mencakup: (a) pembentukan kelembagaan pengawas Pemilu; (b) peningkatan kapasitas SDM pengawas Pemilu; (c) pembentukan kerangka hukum pelaksanaan teknis pengawasan Pemilu, (d) pendampingan hukum, dan (e) kerja sama pengawasan Pemilu. Kegiatan pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilu terdiri atas rangkaian kegiatan pengawasan terhadap penyelenggaraan masing-masing tahapan Pemilu. Sedangkan kegiatan mengawal proses Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Bawaslu RI dan jajarannya dalam penyelesaian sengketa hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK), Kehadiran Bawaslu RI berdasarkan perintah majelis hakim MK untuk memberikan keterangan dalam persidangan PHPU selaku pihak terkait.

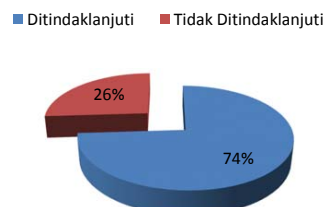
Pengawasan terhadap tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014, terdapat 8.380 kasus dugaan pelanggaran. Dari total 8.380 kasus dugaan pelanggaran, sebanyak 69% (5.814) merupakan hasil temuan Bawaslu, sedangkan 31% (2.566) kasus berasal dari laporan masyarakat. Dari 8.380 kasus dugaan pelanggaran tersebut, sebanyak 6.203 kasus ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhi unsur pelanggaran, kurangnya alat bukti, dan lain sebagainya. Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar dugaan pelanggaran ditemukan oleh pengawas Pemilu,

### Data Bawaslu RI Tentang Jumlah Dugaan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014

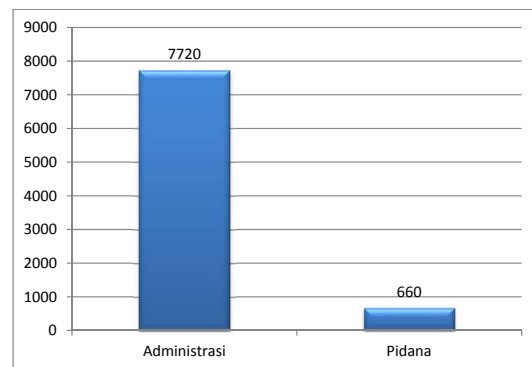
**Gambar 3.1:**  
Pelanggaran Pemilu



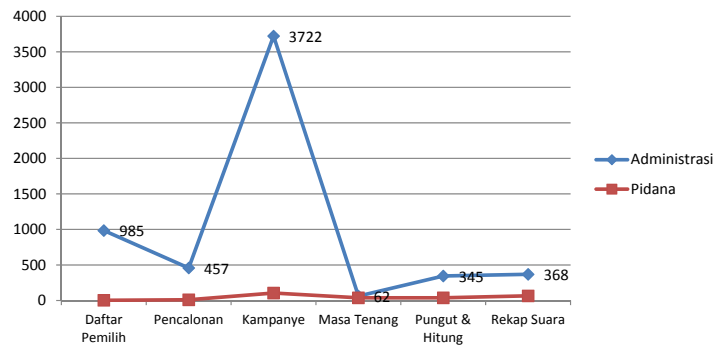
**Gambar 3.2:**  
Penanganan Pelanggaran



**Gambar 3.3:**  
Jenis Pelanggaran



**Gambar 3.4:**  
Fluktuasi Pelanggaran di Masing-masing Tahapan



sedangkan laporan dari masyarakat jumlahnya cukup signifikan.

### 3.1. Persiapan Penyelenggaraan Pengawasan Pemilu

Kegiatan persiapan penyelenggaraan pengawasan Pemilu merupakan fase awal yang berfungsi untuk mempersiapkan segala perangkat yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu. Kegiatan ini mencakup: (a) pembentukan kelembagaan pengawas Pemilu; (b) peningkatan kapasitas SDM Pengawas Pemilu; (c) pembentukan kerangka hukum pelaksanaan teknis pengawasan Pemilu; (d) pendampingan hukum, dan (e) kerja sama pengawasan Pemilu.

#### 3.1.1. Pembentukan Kelembagaan Pengawas Pemilu

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur tentang struktur lembaga Pengawas Pemilu yang bila dibandingkan dengan Undang undang sebelumnya memperlihatkan adanya peningkatan status kelembagaan, antara lain dengan menetapkan lembaga pengawas Pemilu di tingkat provinsi menjadi badan yang bersifat permanen, yang sebelumnya



hanya bersifat *ad hoc*, sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota, kecamatan, desa/kelurahan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri tetap bersifat *ad hoc*.

Dalam rangka melaksanakan pembentukan kelembagaan Pengawas Pemilu, Bawaslu RI mengeluarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 telah mengatur mengenai mekanisme pembentukan Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Proses ini dimulai dengan pembentukan tim seleksi untuk membantu melakukan penjurian dan penyaringan calon anggota Bawaslu Provinsi atau calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota. Adapun keanggotaan tim seleksi terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas atau melalui kerja sama dengan perguruan tinggi setempat. Tim Seleksi untuk pembentukan Bawaslu Provinsi dibentuk oleh Bawaslu, sedangkan Tim Seleksi untuk pembentukan Panwaslu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Bawaslu Provinsi. Selanjutnya Tim Seleksi melakukan penjurian dan penyaringan calon anggota Bawaslu Provinsi atau calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota sehingga menghasilkan 6 nama calon untuk selanjutnya dilakukan *fit and proper test* sebagai tahap terakhir. Tim seleksi dibentuk pada setiap Provinsi dan ditetapkan dengan Keputusan Bawaslu pada tanggal 26 Juli 2012.

Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan tes kesehatan dan psikologi calon anggota Bawaslu Provinsi sebagai salah satu rangkaian kegiatan rekrutmen, Bawaslu melakukan kerjasama melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding (MoU)* dengan Pusat Kedokteran dan Kesehatan (Pusdokkes) Mabes POLRI. Tempat pelaksanaan pemeriksaan kesehatan dilakukan di tempat yang telah ditetapkan oleh Bawaslu disesuaikan dengan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi calon Anggota Bawaslu berdasarkan 26 (dua puluh enam) Provinsi. Sarana dan Prasarana Rikkes disesuaikan dengan standarisasi yang telah ditetapkan dengan memperhatikan prinsip kemudahan dan kenyamanan.

Pada tanggal 21 September 2012, Bawaslu melantik 24 (dua puluh empat) Bawaslu Provinsi, sementara Bawaslu Provinsi DKI Jakarta dilantik pada tanggal 16 Oktober 2012, setelah berakhirnya masa jabatan Panwaslu. Sedangkan Bawaslu Provinsi Aceh akhirnya dilantik pada tanggal 15 April 2013, setelah sebelumnya Bawaslu belum

dapat melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap 6 (enam) nama calon, karena terjadinya perbedaan pendapat antara Bawaslu dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh terkait lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk Bawaslu Provinsi Aceh. Pembentukan 7 (tujuh) Bawaslu Provinsi pelaksanaannya sempat tertunda, karena belum berakhirnya masa jabatan Panwaslu Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun demikian akhirnya Bawaslu berhasil membentuk Bawaslu Provinsi dan melakukan pelantikan Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat pada tanggal 14 Februari 2013, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 15 April 2013, Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan pada tanggal 10 Mei 2013, Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada tanggal 26 Juni 2013, Bawaslu Provinsi Papua pada tanggal 28 Juni 2013, Bawaslu Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 17 Juli 2013, dan terakhir Bawaslu Provinsi Bali pada tanggal 2 September 2013

Berbeda halnya dengan pembentukan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, dalam pembentukan Panwaslu Kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan dilakukan penyederhanaan prosedur guna mempermudah proses dan tidak membebani calon, tanpa mengurangi kualitas prosesnya. Penyederhanaan ini diwujudkan melalui tidak dibentuknya Tim Seleksi akan tetapi dilaksanakan langsung oleh Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan.<sup>1</sup> Bawaslu Provinsi membentuk 498 (empat ratus sembilan puluh delapan) Panwaslu Kabupaten/Kota. Selanjutnya Panwaslu Kabupaten/Kota membentuk 6.967 (enam ribu sembilan ratus enam puluh tujuh) Panwaslu Kecamatan dan merekrut 80.040 (delapan puluh ribu empat puluh) Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat Desa/Kelurahan.

Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk dan ditetapkan oleh Bawaslu atas usul Perwakilan Republik Indonesia dengan ketentuan bahwa Pawas LN hanya dibentuk di negara yang jumlah pemilih paling sedikit 5000 (lima ribu) orang.<sup>2</sup> Artinya, tidak semua perwakilan RI di Luar Negeri dibentuk pengawas Pemilu. Pada penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 Bawaslu membentuk Pengawas Pemilu Luar Negeri pada 29 (dua puluh Sembilan) Perwakilan RI. Pembentukan Pengawas Pemilu Luar Negeri ditandai dengan pelantikan Pengawas Pemilu Luar Negeri pada 5 (lima) gelombang. Pada gelombang pertama, pelantikan pada tanggal 22 November 2013 meliputi perwakilan San Fransisco, Los Angeles, dan New York. Gelombang kedua, pelantikan pada tanggal 18 Desember 2013 meliputi perwakilan Singapura,

1 Tahapan pembentukannya adalah sebagai berikut: 1) penjurian calon dengan meminta usulan nama calon dari tokoh masyarakat, tokoh adat, dan/atau tokoh pemuda di wilayah desa atau nama lain/kelurahan, sesuai wilayah kerja; 2) penerimaan berkas pendaftaran; 3) penelitian administrasi pendaftaran; 4) tes wawancara; dan 5) penetapan calon terpilih

2 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Lapangan dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri sebagaimana diubah dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012

Penang, Tawau, Johor Bahru, Kuching, Bandar Sri Begawan, Kuala Lumpur, Doha, Jeddah, Dubai, Riyadh, Muscat, Kuwait, dan Abu Dhabi. Gelombang ketiga, pelantikan pada tanggal 20 Desember 2013 meliputi perwakilan Taipei, Tokyo, Seoul, dan Hongkong. Gelombang keempat, pelantikan pada tanggal 21 Desember 2013 meliputi perwakilan London, Den Haag, Frankfurt, Sidney, Dili, Perth, dan Melbourne. Gelombang terakhir, pelantikan pada tanggal 25 Februari 2014 perwakilan Kinabalu.

Dalam rangka fungsi pemberian dukungan administratif dan teknis operasional pengawasan Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri, Bawaslu telah membentuk sekretariat, dengan dukungan personil sebanyak 248 (dua ratus empat puluh delapan) orang sekretariat Bawaslu, 819 (delapan ratus sembilan belas) orang sekretariat Bawaslu Provinsi, 5.947 (lima ribu sembilan ratus empat puluh tujuh) orang sekretariat Panwaslu Kabupaten Kota, 30.399 (tiga puluh ribu tiga ratus sembilan puluh sembilan) orang sekretariat Panwaslu Kecamatan, dan 29 (dua puluh sembilan) orang sekretariat Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Selama penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, Bawaslu menghadapi beberapa kendala dalam pembentukan jajaran pengawas Pemilu dibawahnya yang berkontribusi terhadap keterlambatan Bawaslu dalam pembentukan Bawaslu Provinsi di 26 (dua puluh enam) provinsi. Adapun beberapa kendala tersebut antara lain adalah:

1. Anggaran untuk pembentukan Bawaslu Provinsi mengalami keterlambatan, terkait dengan hal tersebut maka APBN Tambahan dipergunakan untuk menutup anggaran pembentukan Bawaslu Provinsi dan Pemerintah selanjutnya memberikan peluang pada anggaran 999;
2. Kesulitan dalam merekrut Tim Seleksi yang mempunyai kredibilitas, integritas, dan netralitas, terutama di tingkat daerah;
3. Letak geografis daerah yang mayoritas kepulauan sehingga informasi pendaftaran Tim Seleksi kurang diketahui oleh masyarakat; dan
4. Kurangnya animo masyarakat yang untuk mendaftar sebagai calon anggota pengawas Pemilu.

### 3.1.2. Peningkatan Kapasitas Pengawas Pemilu

#### 1) Bimbingan Teknis Pengawasan Pemilu.

Bimbingan teknis pengawasan Pemilu merupakan salah satu bentuk strategi Bawaslu RI untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia pengawas Pemilu di semua tingkatan dengan cepat. Hal ini perlu dilakukan Bawaslu RI karena pada tahapan pembentukan struktur kelembagaan pengawas Pemilu di semua tingkatan, tahapan Pemilu DPR, DPRD, dan DPD terus berjalan, sehingga jajaran pengawas Pemilu harus seacara bersamaan melakukan banyak kegiatan yaitu melakukan pengawasan tahapan Pemilu, membentuk struktur kelembagaan pengawas Pemilu di semua tingkatan, dan membangun hubungan dengan seluruh stakeholder yang ada.

Sebelum pelaksanaan bimbingan teknis oleh Bawaslu RI, didahului dengan tahapan persiapan berupa penyusunan modul<sup>3</sup> dan penyelenggaraan ToT. Keberhasilan bimbingan teknis sangat dipengaruhi oleh proses tahapan persiapan. Bawaslu RI mempersiapkan proses penyusunan modul dan ToT dengan mengundang para pakar di bidang ini, sehingga tersusun modul bimbingan teknis yang lengkap dan aplikatif sebanyak 8 modul. Begitu juga untuk kegiatan ToT dipersiapkan dengan matang dan serius, dengan beberapa kali kegiatan sehingga dapat diyakini proses tahapan ini akan berhasil.

Dampak dari bimbingan teknis yang dilakukan Bawaslu RI sangat besar bagi jajaran pengawas Pemilu dibawahnya, hal ini terbukti dengan dapat berjalannya proses bimbingan teknis secara berjenjang. Serta dapat dilihat dari kemampuan jajaran pengawas Pemilu dari tingkat Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat desa/kalurahan, Panwascam, Panwaslu Kabupaten/Kota, maupun pada tingkatan Bawaslu Provinsi yang telah mampu melaksanakan tugas, kewajiban, dan wewenangnya dengan baik di setiap tingkatan. Hal ini terbukti dengan banyaknya hasil pengawasan dan penanganan pelanggaran yang di proses oleh jajaran pengawas Pemilu.

#### 2) Pembekalan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum kepada Jajaran Bawaslu di provinsi

Salah satu tahapan Pemilu yang sangat penting adalah penetapan perolehan suara dan perolehan kursi. Pada tahapan inilah akan diketahui seberapa besar dukungan pemilih kepada partai politik dan masing-masing kandidat yang pada gilirannya akan menentukan apakah seorang kandidat dapat duduk di parlemen atau tidak.

<sup>3</sup> Modul pembelajaran dalam kegiatan Bimtek meliputi: Membangun Komitmen Belajar, Nilai-Nilai Dasar Pengawas Pemilu, Tata Kelola Organisasi Bawaslu Provinsi, Tata Kelola Penyelenggaraan Pemilu, Tata Kelola Pengawasan Pemilu, Hubungan Kelembagaan dan Kehumasan Dalam Mendorong Pengawasan Partisipatif, Prosedur Penanganan Pelanggaran, Kajian Penanganan Pelanggaran

Menjaga adanya kemungkinan penghitungan perolehan suara yang salah atau berbeda antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu (KPU), Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD<sup>4</sup> memberikan ruang kepada peserta Pemilu untuk mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi agar menyelesaikan perselisihan tersebut. Hal ini selaras dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi<sup>5</sup> Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Bawaslu selaku penyelenggara pengawasan Pemilu, berdasarkan permintaan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dapat memberikan keterangan pada tahapan penyelesaian sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang diajukan oleh Calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta sengketa yang diajukan oleh Calon Presiden dan Wakil Presiden.<sup>6</sup> Kesiapan Bawaslu baik aspek pengetahuan dan ketrampilan dalam menghadapi persidangan PHPU, serta kesiapan data hasil pengawasan menjadi kunci utama kesuksesan Bawaslu dalam memberikan keterangan di depan majelis persidangan.

Dalam konteks tersebut, Bawaslu RI menyelenggarakan Pembekalan Pemberian Keterangan Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilakukan dalam dua gelombang yaitu :

- 1) Pembekalan Gelombang I, tanggal 9-11 Mei 2014 di Surabaya dengan peserta 15 Bawaslu Provinsi dan 252 Panwaslu Kabupaten/Kota; dan
- 2) Pembekalan Gelombang II, tanggal 16-19 Mei 2014 di Jakarta dengan mengundang 18 Bawaslu Provinsi dan 253 Panwaslu Kabupaten/Kota.

Materi yang diberikan pada proses seminar meliputi:

1. Peran dan Posisi Pengawas Pemilu dalam Persidangan PHPU Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Mahkamah Konstitusi;
2. Peran dan Posisi Pengawas Pemilu dalam Persidangan PHPU Presiden dan Wakil Presiden; dan
3. Prosedur beracara di Mahkamah Konstitusi

dan Persiapan Pembuktian dalam persidangan PHPU di Mahkamah Konstitusi dan Peranan Pengawas Pemilu dalam Proses Pembuktian.

Pembekalan PHPU mampu meningkatkan kesiapan pengawas Pemilu dalam menghadapi persidangan PHPU di Mahkamah Konstitusi, karena telah diberikan pengetahuan dasar dalam mempersiapkan keterangan dan dokumen untuk mendukung keterangan yang dibuktikan agar dapat dijadikan pertimbangan bagi Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa perselisihan hasil Pemilu. Bawaslu Provinsi yang telah diberikan pembekalan PHPU dapat melakukan koordinasi dengan Panwaslu Kabupaten/Kota di provinsinya masing-masing untuk mempersiapkan hal serupa sebagaimana yang telah disampaikan dalam pembekalan PHPU bagi Bawaslu Provinsi, sehingga data hasil pengawasan dapat terintegrasi dari tingkat PPL, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, sampai dengan tingkat pusat yaitu Bawaslu RI.

Kegiatan pembekalan dilanjutkan dengan penyusunan keterangan pada tanggal 2-6 Juni 2014 di Jakarta dan diikuti oleh seluruh anggota Bawaslu Provinsi. Keterangan tertulis yang telah disusun disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi oleh masing-masing Bawaslu Provinsi sesuai dengan jadwal persidangan yang telah ditentukan majelis sidang Mahkamah Konstitusi.

Keterangan yang telah disampaikan oleh Bawaslu beserta jajaran Bawaslu Provinsi sebagian telah dijadikan sebagai pertimbangan oleh Mjelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan Putusan atas perkara yang dimohonkan seperti yang terbacca dalam Putusan Mahkamah berikut ini:

### 3.1.3. Pembentukan Peraturan Teknis

**Tabel 3.1:**  
**Keterangan Bawaslu**  
**Yang Dimasukkan Dalam Pertimbangan Mahkamah**

Nomor Putusan MK	Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
-01-30/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Partai Nasdem Provinsi Maluku	Pada <b>Pendapat Mahkamah</b> , poin 3 menyebutkan bahwa terhadap dalil pemohon tersebut, selain dibantah oleh Termohon juga dibantah oleh Bawaslu yang menyatakan bahwa rapat pleno rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di KPU Kabupaten Maluku Tengah dimulai sejak tanggal 20 April 2014 yang dihadiri oleh Panwaslu Kabupaten Maluku Tengah sesuai dengan surat undangan KPU Kab. Maluku Tengah Nomor

4 Pasal 272 ayat (1)

5 Pasal 10 ayat (1) huruf d

6 Pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 seluruh partai politik peserta Pemilu dan 31 calon Anggota DPD telah mengajukan permohonan penyelesaian kepada Mahkamah Konstitusi.



		32/KPU.Kab.028.433639/IV/2014 perihal Undang-undang Rapat Pleno Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Tingkat Kabupaten/Kota, tertanggal 19 April 2014, yang bertempat di Gedung PKK Kabupaten Maluku Tengah ( <b>vide keterangan tertulis Bawaslu Provinsi Maluku halaman 5</b> ). Dengan demikian maka dalil tersebut tidak terbukti menurut hukum. Maka mengenai dalil mengenai Bawaslu sebagaimana diuraikan di atas, dalam keterangan tertulisnya Bawaslu menyatakan bahwa Hasanudin La Usa, caleg partai Nasdem Nomor Urut 1 di dapil Maluku Tengah untuk DPRD Kabupaten/ Kota melaporkan ke Panwaslu Kabupaten Maluku Tengah tentang dugaan pemalsuan berita acara model C di hamper semua TPS di Dapil Maluku Tengah 1, namun bukti yang disampaikan adalah berita acara yang juga sudah di fotocopy oleh pelapor sendiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil Pemohon tersebut tidak beralasan menurut hukum
03-05-16/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Partai Golkar Provinsi Jawa Timur	Pada <b>Pendapat Mahkamah</b> , poin (3.16.1) Terdapat dalil Pemohon dimaksud, Mahkamah menemukan fakta hukum bahwa telah dilaksanakan pemungutan surat suara ulang di TPS 1, TPS 4, TPS 7, dan TPS 8 Desa Sidodadi, Kecamatan Garum, Kabupaten Blitar, oleh termohon, pada 25 April 2014. Mengenai keabsahan pemungutan suara ulang yang didasarkan pada adanya rekomendasi Panwascam Garum, Mahkamah berpendapat pemungutan suara ulang tersebut tidak melanggar hukum karena rekomendasinya memang dikeluarkan oleh Panwascam Garum dan atas perintah Bawaslu Provinsi Jawa Timur (vide bukti T.5.JatimVI.9). Apalagi rekomendasi demikian telah diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
11-08-19/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Partai Amanat Nasional Provinsi Nusa Tenggara Timur	Pada <b>Pendapat Mahkamah</b> dalam pokok permohonan DPRD Kabupaten Dapil Sumba Barat Daya 2 menimbang bahwa Bawaslu Provinsi NTT dalam keterangan tertulisnya, bertanggal 10 Juni 2014 menerangkan pada pokoknya bahwa telah merekomendasikan KPU supaya melakukan pencermatan, pembetulan, dan/atau rekapitulasi ulang terhadap sertifikat perolehan suara di desa-desa, antara lain Desa Wee Paboba, Kecamatan Wewewa Utara. Setelah Mahkamah memeriksa dengan seksama bukti-bukti Pemohon tersebut diperoleh fakta hukum sebagai berikut: Adapun mengenai rekomendasi Panwaslu Kabupaten Sumba Barat Daya untuk melakukan pencermatan, pembetulan dan/atau rekapitulasi ulang terhadap sertifikat perolehan suara di desa-desa, antara lain Desa Wee Paboba, Kecamatan Wewewa Utara, adalah merupakan kewenangan Panwaslu yang didasarkan pada pertimbangannya sendiri sesuai dengan fakta yang di temukan di lapangan
04-03-23/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Partai Keadilan Sejahtera Provinsi Kalimantan Timur	Pada <b>Pendapat Mahkamah</b> , poin (3.9) Menimbang bahwa menurut penilaian Mahkamah, pada saat ini belum ada Pemilu yang ideal dan sempurna seratus persen, sebab disana sini terjadi pelanggaran. Namun demikian, sejauh pelanggaran tersebut tidak bersifat terstruktur, sistematis, dan masif, serta tidak signifikan pengaruhnya terhadap perolehan suara dan keterpilihan Peserta Pemilu maka Mahkamah tidak dapat membatalkan hasil penghitungan surat suara. Mahkamah sangat berhati-hati memberikan penilaian terstruktur, sistematis, dan masif, sebab pelanggaran dalam Pemilu haruslah terlebih dahulu diproses pada tahap tingkat penyelenggara, baik oleh KPU, Panwaslu, maupun Gakkumdu bahkan sampai tingkat DKPP. Setiap proses penyelesaian pelanggaran di tingkat penyelenggara, dijadikan sebagai bahan pertimbangan oleh Mahkamah sejauh memiliki signifikansi yang mempengaruhi asas Pemilu

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### Pengawasan Pemilu

Pelaksanaan pengawasan pemilu yang diatur di dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 belum mengatur secara teknis terkait dengan pelaksanaan pengawasan pemilu. Pembentuk undang-undang menyadari keterbatasannya untuk mengetahui kebutuhan hukum yang dibutuhkan oleh pengawas pemilu untuk melaksanakan tugasnya. Sehingga Pasal 120 Ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011 memberikan kewenangan atributif kepada Bawaslu

untuk membentuk Peraturan Bawaslu dan Keputusan Bawaslu. Peraturan Bawaslu yang dibentuk oleh Bawaslu merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang akan digunakan sebagai pedoman oleh seluruh jajaran pengawas pemilu untuk melaksanakan pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan pembentukan peraturan pelaksanaan pengawasan Pemilu, Bawaslu telah menetapkan 14 Peraturan Bawaslu RI mengenai pelaksanaan pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yakni:

- 1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum;
- 2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2013 sebagaimana diubah dengan Perbawaslu 14 Tahun 2013;
- 3) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pengawasan atas Pendaftaran, Verifikasi Partai Politik Calon Peserta Pemilu, dan Penetapan Partai Politik Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- 4) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 5) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 6) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2013 tentang Pengawasan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
- 7) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengawasan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
- 8) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengawasan Penyusunan Daftar Pemilih Untuk Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD,

dan DPRD;

- 9) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengawasan Perencanaan, Pengadaan, dan Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan Suara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 10) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 11) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan Pergerakan Surat Suara dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 12) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014 Di Luar Negeri;
- 13) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengawasan Penetapan Hasil Pemilihan Umum Dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- 14) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Antar Peserta Pemilihan Umum.

Berbagai Peraturan tersebut telah disosialisasikan kepada jajaran pengawas Pemilu melalui instrument Surat Edaran, forum rapat koordinasi, rapat kerja, bimbingan teknis, maupun dipublikasikan melalui website Bawaslu RI.

### 3.1.4. Penyusunan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014

Berdasarkan ketentuan Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Tugas Bawaslu

dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu adalah dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Dengan demikian, dalam rangka menjalankan amanat tersebut, hal utama yang dilakukan oleh Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan adalah melakukan upaya pencegahan pelanggaran Pemilu.

Upaya pencegahan ini salah satunya diimplementasikan oleh Bawaslu dengan melakukan analisis terhadap potensi kerawanan Pemilu, yang hasilnya digunakan untuk menyiapkan manajemen peringatan dini terhadap adanya kerawanan tersebut baik terhadap pengawas Pemilu di daerah maupun terhadap *stakeholder* Pemilu lainnya. Dari kegiatan analisis kerawanan Pemilu inilah selanjutnya lahir apa yang disebut dengan Indeks kerawanan Pemilu (IKP), yaitu sekala kemungkinan terjadinya pelanggaran Pemilu pada sebuah daerah tertentu. IKP ini tidak sama dengan Indek Demokrasi (ID) atau Indeks Kerawanan Sosial (IKS) yang disusun berdasarkan konstruksi teori yang ketat dan pengeujian akademis yang intens.

Pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD ini, Indek kerawan Pemilu (IKP) suatu daerah diformulasikan berdasarkan tiga (3) aspek indikator pengukuran, yaitu :

1. Aspek Dampak Elektoral, yaitu mengukur besarnya potensi berpindahnya kursi jika indikasi suara fiktif dimanfaatkan oleh calon lain;
2. Aspek akses pengawasan, yaitu mengukur kemudahan terhadap akses pengawasan dengan menggunakan data Potensi Desa (PODES) 2011;
3. Aspek potensi *money politics*, yaitu diukur dengan menggunakan variabel kesejahteraan/kemiskinan sebagai sebuah pendekatan, dengan pemikiran bahwa semakin miskin semakin mudah menerima uang pengganti suara

**Tabel 3.2:**  
**Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu Legislatif 2014**

No	Provinsi	Dampak Eletroral	Akses Pengawasan	Potensi money politik	IKP
1	Jawa Barat	4,1	1,2	4,7	3,6
2	DKI Jakarta	4,5	1	2,9	3,5
3	Jawa Tengah	3,9	1,2	4,8	3,5
4	Banten	3,4	1,1	4,4	3,1
5	Jawa Timur	3	1,2	4,7	3
6	NTB	2,9	1,3	4,9	3
7	Maluku	2,3	2,2	4,6	3
8	Papua	3	3	3	3
9	Papua Barat	3	3	3	3
10	Sumatera Barat	2	1,1	3,3	2,8
11	Lampung	2,6	1,3	4,8	2,8
12	Kalimantan Tengah	2,3	2,5	3,6	2,7
13	Riau	2,4	1,5	4,1	2,6
14	Jambi	2,3	1,5	4,2	2,6
15	DIY	2,4	1,2	4,7	2,6

16	Sumatera Utara	2,1	1,5	4,7	2,5
17	Sumatera Selatan	2,1	1,4	4,6	2,5
18	Kalimantan Barat	1,9	2,1	4,4	2,5
19	Kalimantan Timur	2,1	1,8	4,1	2,5
20	Sulawesi Utara	2,1	1,5	4,6	2,5
21	Sulawesi Barat	2	1,9	4,6	2,5
22	NTT	1,6	1,9	4,9	2,4
23	Kalimantan Selatan	2,2	1,4	3,9	2,4
24	Bengkulu	1,7	1,3	4,7	2,3
25	Kep. Riau	2	1,7	3,6	2,3
26	Bali	2	1,1	4,1	2,2
27	Selawesi Tengah	1,4	1,4	4,8	2,2
28	Sulawesi Selatan	1,5	1,5	4,6	2,2
29	Maluku Utara	1,3	2,7	4,6	2,2
30	Aceh	1,5	1,3	4,8	2,1
31	Bangka Belitung	2	1,1	3,5	2,1
32	Selawesi Tenggara	1,2	1,6	4,8	2
33	Gorontalo	1	1,4	4,7	1,9

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Hasil IKP ini disosialisasikan kepada publik dengan harapan menjadi informasi akan potensi kerawanan di daerahnya. Dan melalui Surat Edaran Nomor: 0361/Bawaslu/IV/2014 tertanggal 3 April IKP ini kemudian disampaikan kepada pengawas Pemilu di daerah untuk dijadikan referensi dalam memberikan pengawasan khusus bagi daerah yang diindikasikan rawan dalam pelaksanaan Pemilu. Dalam surat ini juga diinstruksikan kepada Bawaslu Provinsi untuk meneruskannya kepada pengawas Pemilu di jajarannya.

Dengan adanya Indeks kerawanan Pemilu (IKP) ini, Bawaslu memiliki langkah-langkah yang antisipatif terhadap kemungkinan kerawanan Pemilu tersebut. Selanjutnya data IKP ini juga dijadikan input dalam melakukan pengawasan setiap tahapan Pemilu, terutama pada tahapan kampanye, distribusi logistik, pemungutan dan penghitungan suara serta rekapitulasi suara.

### 3.1.5. Kerja Sama Pengawasan Pemilu dan Sosialisasi

Kerja sama pengawasan Pemilu dan sosialisasi memiliki fungsi yang sangat strategis dalam mengefektifkan pelaksanaan pengawasan Pemilu. Keterbatasan kewenangan, daya dukung organisasi, dan sumber daya manusia menjadi alasan filosofis, yuridis, serta sosiologis yang melandasi dibutuhkan kerja sama pengawasan dan sosialisasi ini guna menjaring dukungan dari berbagai *stakeholder*. Tentunya kontribusi stakeholder ini juga diproyeksikan akan mampu memperkuat efek politik dan hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil dan demokratis.

Agar pengawasan penyelenggaraan Pemilu berjalan secara efektif, Bawaslu mengupayakan dukungan secara optimal dari lembaga pemerintah dan komisi/badan negara independen sebagai mitra. Dukungan tersebut dapat dilaksanakan melalui kerjasama kelembagaan. Ruang lingkup kerjasama pengawasan Pemilu meliputi pemantauan tahapan penyelenggaraan Pemilu, pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pengawasan Pemilu, dan kegiatan

lain yang sifatnya mendukung pengawasan Pemilu. Untuk mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014, Bawaslu telah menjalin berbagai kerjasama dengan lembaga pemerintah yang mempunyai fungsi yang sama di bidang pengawasan, yang diimplementasikan dalam berbagai bentuk berikut ini:

## 1. Rapat Koordinasi Stake-holder Pengawasan Pemilu

Rakor *stake-holder* pengawasan Pemilu dilakukan Bawaslu untuk mendapat dukungan dari masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu 2014. Rakor tersebut juga merupakan bagian dari kegiatan pengawasan Pemilu dalam rangka pencegahan, karena melibatkan seluruh aktor Pemilu. Berbagai potensi masalah, praktik curang dan pelanggaran yang mungkin terjadi dalam Pemilu dapat dipetakan oleh peserta rakor, yang disertai dengan masukan dan rekomendasi. Melalui forum tersebut, Bawaslu RI berhasil mendorong munculnya keinginan bersama untuk menciptakan Pemilu damai, bersih, dan berkualitas, serta upaya mencegah terjadinya konflik horisontal di tengah masyarakat pasca Pemilu. Di samping itu, muncul pula kesadaran dan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan Pemilu secara bersama karena demokrasi ini menjadi tanggungjawab kita semua sebagai warga negara.

## 2. Rapat Koordinasi antar Lembaga

Rapat koordinasi antara Bawaslu dengan lembaga terkait di Jakarta pada tanggal 20, 21, dan 28 Januari 2014. Rapat koordinasi antara Bawaslu dengan media penyiaran berlangsung di Jakarta pada tanggal 26 Februari 2014. Sedangkan rapat koordinasi Bawaslu yang melibatkan Mabes Polri, Kejagung, KPU, KPI, KPK, PPKATK, Kominfo juga sudah berlangsung di Jakarta.

## 3. Penandatanganan MoU dan SKB

Guna mengefektifkan pengawasan Pemilu, Bawaslu melakukan penandatanganan Memorandum of Understanding (MoU) dengan sejumlah institusi dan lembaga negara terkait. Pembangunan kesepahaman dan kesepatakan kerja sama kelembagaan ini sangat penting dilakukan oleh Bawaslu RI mengingat bahwa kerja pengawasan dan penegakan hukum Pemilu dalam beberapa aspek dan isu tertentu tidak dapat dilakukan secara mandiri oleh Bawaslu. Terdapat beberapa peran penting dan strategis yang harus dilaksanakan oleh beberapa lembaga Negara lainnya untuk mendukung efektifitas pengawasan Pemilu.



MoU antara Bawaslu dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), untuk mengawasi aliran dana dari penyumbang perorangan dan perusahaan yang masuk ke rekening khusus dana kampanye partai politik peserta Pemilu. Hasil pengawasan berupa informasi aliran dana tersebut bisa memberikan gambaran adanya transaksi mencurigakan dari penyumbang dan juga penggunaan dana kampanye oleh partai politik. Informasi tersebut akan menjadi data pembanding setelah dana kampanye partai politik diaudit Kantor Akuntan Publik yang ditunjuk oleh KPU. Bawaslu memberikan rekomendasi kepada KPU dan pihak terkait apabila partai politik menghimpun dan menggunakan dana kampanye tidak sesuai dengan ketentuan.

Kerjasama dengan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), untuk mengawasi pelibatan anak-anak dalam kampanye. Hasil pengawasan berupa informasi adanya partai politik peserta Pemilu yang melibatkan anak-anak dalam kegiatan kampanye rapat umum. Hasil pengawasan tersebut menjadi rekomendasi untuk ditindaklanjuti dan juga untuk disampaikan kepada masyarakat melalui media cetak dan media elektronik.

Sedangkan kerjasama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (Kemen PP dan PA), untuk mendorong partisipasi politik perempuan dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Bentuk kerjasama ini lebih mengarah pada penguatan dan peningkatan kapasitas perempuan dalam partisipasi politik. Kemen PP dan PA bersama Bawaslu aktif memberikan informasi terkait pentingnya partisipasi politik kaum perempuan dalam Pemilu dan pengawasan Pemilu dalam berbagai kegiatan seminar dan diskusi publik. Penanda tangan MoU antara Bawaslu dengan Aliansi jurnalis Independen (AJI), Pengurus Besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), dan Nasyiatul Aisyiah berlangsung di Jakarta pada tanggal 18 Februari 2014. Sedangkan Penanda tangan MoU antara Bawaslu dengan IPPNU berlangsung pada tanggal 2 April 2014.

Penandatanganan Surat Keputusan Bersama (SKB) empat lembaga yaitu Bawaslu dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi informasi Pusat (KIP) berlangsung di Jakarta pada tanggal 28 Februari 2014. Sedangkan penandatanganan SKB Pengawasan Dana Kampanye antara Bawaslu, KPU, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) berlangsung pada tanggal 4 April 2014.

#### 4. Pembentukan Gugus Tugas Pengawasan Pemilu

Sejak tahun 2013, Bawaslu sudah membentuk gugus tugas pengawasan Pemilu dengan melibatkan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Gugus tugas tersebut diperbaharui hingga tahun 2014 untuk mendukung pengawasan pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye di media penyiaran. Berbagai kegiatan sudah dilakukan, di antaranya rapat koordinasi, rapat evaluasi, dan konferensi pers. Kegiatan setiap bulannya sebagai berikut :

- a. 27 Maret 2014, rapat gugus tugas media penyiaran. Pembahasan dugaan pelanggaran iklan kampanye partai politik di berbagai media penyiaran.
- b. 28 Maret 2014, rapat pembahasan MoU pengawasan dana kampanye. Pembahasan tupoksi lembaga terkait dalam melakukan pengawasan aliran dana kampanye dari masing-masing partai atau calon anggota legislatif.
- c. 8 Maret 2014, konferensi pers gugus tugas media penyiaran. Penyampaian pelanggaran dan data yang diperoleh dari KPI kepada wartawan, serta memberikan terganur kepada stasiun TV yang melanggar yaitu ANTV, TVone, Metro Tv, dan MNC Group.
- d. 2 April 2014, rapat pembentukan gugus tugas pengawasan dana kampanye. Rapat lanjutan yang diputuskan untuk memasukan KIP pada anggota gugus tugas.
- e. 3 April 2014, rapat gugus tugas pengawasan media penyiaran. Rapat membahas temuan dari KPI mengenai pelanggaran dari media penyiaran dalam menayangkan durasi yang over-dosis dari kesepakatan.
- f. 4 April 2014, penandatanganan SKB Pengawasan Dana Kampanye (Bawaslu, KPU, KPK, PPATK, KIP).
- g. 4 April 2014, konferensi pers gugus tugas media penyiaran. Membuat himbuan kepada para peserta Pemilu Legislatif agar menghormati masa tenang kampanye dan tidak melakukan iklan kampanye di media massa
- h. 25 April 2014, rapat evaluasi gugus tugas media penyiaran. Evaluasi kerja gugus tugas dalam mengawasi iklan kampanye

selama Pemilu Legislatif 2014.

## 5. Sosialisasi Pengawasan Pemilu

Partisipasi politik warga negara Indonesia, baik hak memilih dan hak dipilih dijamin oleh konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang. Pemilu dalam hal ini merupakan instrumen atau sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut dalam rangka menghasilkan pemerintahan yang demokratis.

Sebagai pemilik suara dalam Pemilu, warga negara yang mempunyai hak pilih juga mempunyai hak untuk mengawasi sendiri suaranya yang telah

diberikan melalui TPS agar tidak disalah-gunakan oleh pihak-pihak yang ingin berbuat curang. Karena itu, Bawaslu memfasilitasi pemilih melalui sosialisasi pengawasan Pemilu.

Sosialisasi pengawasan Pemilu dimaksudkan agar warga negara yang mempunyai hak pilih mengenal, memahami, dan dapat melaksanakan fungsi-fungsi pengawasan secara mandiri. Adanya informasi awal dan laporan pelanggaran Pemilu yang disampaikan oleh pemilih kepada Bawaslu semakin mengefektifkan fungsi-fungsi pengawasan yang dilakukan Bawaslu dan jajaran pengawas Pemilu pada berbagai tingkatan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Kegiatan sosialisasi pengawasan Pemilu sebagai

**Tabel 3.3:**  
**Data Kegiatan Sosialisasi Pengawasan Pemilu**

No	Jenis	Thema	Tujuan	Tayang	Waktu Tayang	Perkiraan Jumlah Sasaran Terdampak
1	Iklan Layanan Masyarakat	Penanganan Pelanggaran Pemilu	masyarakat memahami tatacara pelaporan, batas waktu kasus yang dilaporkan, dan batas waktu penanganan pelanggaran	TvOne, Trans Tv, RCTI, TVRI, AirportTv, Tv Kereta Api, dan Studio XXI di beberapa kota besar	minggu ke-4 Juni 2014 - minggu ke-2 Juli 2014	
		Penyampaian Data Pelanggaran Pemilu Legislatif dan Ucapan Terimakasih kepada Masyarakat	masyarakat mengetahui hasil penanganan pelanggaran Pemilu Legislatif, dan Bawaslu menyampaikan terima kasih kepada masyarakat atas partisipasinya dalam mengawasi Pemilu	TvOne, Metro Tv, Trans Tv, RCTI, TVRI, AirportTv, dan Tv Kereta Api	minggu ke-1 s/d ke-3 Juni 2014	
2	Pelatihan Pengawasan Pemilu bagi Media Massa dan Ormas	pengetahuan kePemiluan dan pengawasan Pemilu	Mendorong media massa dan ormas menjadi mitra strategis Bawaslu dalam rangka mengembangkan pengawasan partisipatif. Karena basis informasi dan jaringannya ada di masyarakat, sehingga media massa dan ormas sangat efektif dalam ikut mengawasi Pemilu.	Dimana	Kapan (untuk pileg)	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### 3.2. Pelaksanaan Pengawasan Pemilu

Kegiatan pelaksanaan pengawasan Pemilu terdiri atas rangkaian kegiatan pengawasan terhadap penyelenggaraan masing-masing tahapan Pemilu, seperti pengawasan tahapan penetapan peserta Pemilu, pengawasan tahapan pendaftaran pemilih dan tahapan lainnya.

#### 3.2.1. Pengawasan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu

Tahapan pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu merupakan salah satu tahapan

penting dalam Pemilu, karena pada tahapan ini eligibilitas calon peserta Pemilu akan ditentukan, apakah calon peserta Pemilu memenuhi syarat atau tidak untuk ditetapkan sebagai peserta Pemilu. Secara sederhana, pada tahapan ini akan ditentukan apakah calon peserta Pemilu berhak mendapatkan tiket untuk ikut berkompetisi dalam Pemilu atau tidak.

Penyelenggaraan tahapan ini pada Pemilu tahun 2014 menjadi semakin penting dengan adanya beberapa perubahan regulasi terutama menyangkut dibukanya ruang bagi calon peserta Pemilu untuk menggugat keputusan KPU tentang

penetapan peserta Pemilu. Perubahan regulasi ini disamping memberikan hak gugat kepada calon peserta Pemilu, juga berimplikasi pada perlunya kesiapan Bawaslu dalam menangani sengketa atas keputusan KPU sebagaimana UU Nomor 8 Tahun 2012 memberikan kewenangan penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pemilu ini kepada Bawaslu.

Penyelenggaraan kegiatan pengawasan dan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pemilu pada tahapan ini cukup menyita energi Bawaslu RI, namun demikian kinerja Bawaslu pada akhirnya mampu menegakkan keadilan bagi calon peserta Pemilu. Bawaslu melalui keputusan sengketa memulihkan hak Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) untuk ikut berkompetisi dalam Pemilu 2014.

## **1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran**

### **a. Permasalahan dalam pelaksanaan tahapan penetapan peserta Pemilu**

Selama proses penyelenggaraan pengawasan tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014, terdapat 8.380 pelanggaran, dimana 69% atau 5.814 merupakan hasil temuan Bawaslu, sedangkan 31% atau 2.566 berasal dari laporan masyarakat. Dari ribuan dugaan pelanggaran tersebut sebanyak 6.203 kasus ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhi unsur pelanggaran, kurangnya alat bukti, dan lain sebagainya. Dari data tersebut terlihat bahwa mayoritas dugaan pelanggaran ditemukan oleh pengawas Pemilu, sedangkan laporan dari masyarakat jumlahnya cukup signifikan.

Dalam praktek penyelenggaraan tahapan pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu pada Pemilu 2014 ini, terdapat beberapa permasalahan penting yakni:

#### **1) Problematika Hukum Tentang Verifikasi**

Pengaturan tentang verifikasi parpol mengandung paradoks. UU Pemilu mengatur persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk dapat ditetapkan sebagai peserta Pemilu, salah satunya adalah memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Ketentuan yang diatur dalam pasal 8 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD ini merupakan acuan dasar dan utama untuk menentukan eligibilitas parpol untuk menjadi peserta Pemilu.

Namun demikian, ketentuan pasal 8 ini tidak diterjemahkan secara utuh oleh pasal 15 Undang-undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang merupakan pengaturan tentang jenis-jenis dokumen yang harus didaftarkan sebagai bukti keterpenuhan persyaratan. Hal inilah yang menjadi sumber permasalahan hukum, karena pasal 15 yang seharusnya mencantumkan seluruh dokumen pendukung/bukti keterpenuhan persyaratan sebagaimana diatur pasal 8 tersebut, tetapi ternyata Pasal ini tidak memasukkan salah satu bukti dokumen struktur kepengurusan partai di tingkat kecamatan dalam pasal 15 huruf (b) Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

KPU Dalam peraturannya Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik yang telah diubah dengan PKPU Nomor 14 Tahun 2012 dan petunjuk teknis verifikasi partai politik sebenarnya telah berupaya memasukkan aspek keterpenuhan persyaratan kepengurusan partai politik di tingkat kecamatan ini, dengan menambahkan ketentuan yang mengharuskan partai politik untuk menyerahkan dokumen kepengurusan partai politik di tingkat kecamatan. Ketentuan yang diatur dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2012 pasal 8 ayat (1) huruf b ini tampaknya dimaksudkan untuk menutupi kelemahan Pasal 8 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Namun sayangnya, terhadap dokumen ini KPU hanya memverifikasi secara administrasi saja, tanpa melakukan verifikasi faktual, sebagaimana perlakuan KPU dalam memverifikasi kepengurusan partai di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. KPU terlihat setengah hati dalam menerjemahkan pasal 8 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Akibatnya, Peraturan KPU tidak memberikan perlakuan yang sama dalam proses verifikasi kebenaran dan keabsahan persyaratan kepengurusan parpol antara kepengurusan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang diverifikasi secara administrasi dan faktual, dengan persyaratan kepengurusan parpol di tingkat kecamatan yang hanya diverifikasi secara administrasi. Padahal maksud dan tujuan dari verifikasi terhadap seluruh level kepengurusan tersebut adalah sama, yakni memastikan keterpenuhan dan keabsahan persyaratan kepengurusan partai, sehingga seharusnya perlakuan yang



diberikan adalah sama.

**2) Problem dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara Pemilu terkait dengan penetapan peserta Pemilu.**

Dalam proses pelaksanaan tahapan penetapan peserta Pemilu yang lalu, terdapat beberapa permohonan sengketa yang diajukan oleh calon peserta Pemilu kepada Bawaslu RI. Meskipun secara umum Bawaslu RI telah melaksanakan tugas ini, namun tidak dapat dipungkiri terdapat fenomena kurangnya pengakuan dari KPU yang cenderung mengabaikan putusan Bawaslu atas Permohonan sengketa TUN Pemilu ini. Hal ini mengakibatkan Bawaslu RI menempuh jalur laporan dugaan pelanggaran kode etik kepada KPU terkait dengan “pembangkangan” KPU terhadap putusan Bawaslu RI.

**b. Deskripsi dan Tabulasi Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan dalam Tahapan Penetapan Peserta Pemilu**

Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas Pemilu dalam pelaksanaan pendaftaran, verifikasi Partai Politik Calon Peserta Pemilu dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu difokuskan pada ketaatan Penyelenggara Pemilu dan Partai Politik Calon Peserta Pemilu, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Tabel 3.4:**

**Fokus Pengawasan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu**

Fokus Pengawasan Pada Penyelenggara Pemilu	Fokus Pengawasan Calon Peserta Pemilu
1. Kebenaran dan ketepatan Proses 2. Keterbukaan dan transparansi Proses 3. Ketepatan waktu proses 4. Keberpihakan atau kecenderungan terhadap Partai Politik Tertentu 5. Kepatuhan untuk tidak melakukan perbuatan yang dikategorikan sebagai pelanggaran	1. Kelengkapan, kebenaran, dan keabsahan data atau dokumen persyaratan pendaftaran 2. Ketepatan waktu penyerahan dokumen persyaratan pendaftaran 3. Kepatuhan untuk tidak melakukan perbuatan yang dikategorikan sebagai pelanggaran Pemilu

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Selanjutnya, sebagai implementasi atas fokus pengawasan tersebut Bawaslu telah melakukan langkah-langkah pengawasan sebagai berikut:

- a) Menyusun dan mengeluarkan Surat Edaran (SE) kepada Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, antara lain SE Nomor 840/Bawaslu/X/2012 Tanggal 19 Oktober Tentang Pelaksanaan Pengawasan Verifikasi Faktual Partai Politik Calon Peserta Pemilu Tahun 2014, SE Nomor

864/Bawaslu/XI/2012 Tanggal 2 November 2012 Tentang Mekanisme Laporan Pelaksanaan Verifikasi Faktual Partai Politik Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan SE Nomor 946/Bawaslu/XII/2012 Tanggal 10 Desember 2012 Tentang Pengawasan Verifikasi Faktual Partai Politik Pasca Maklumat DKPP Nomor 25-26/DKPP-PKE-L/2012.

- b) Melakukan Monitoring dan Evaluasi ke beberapa Provinsi dalam rangka pengawasan Verifikasi Factual Partai Politik ditingkat Provinsi dan Kabupaten Kota yang dilakukan oleh KPU.

**2. Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Tahapan Penetapan Peserta Pemilu**

- a. Bentuk-bentuk Pelanggaran yang Dilaporkan dan Penanganannya

Pada tahap Penetapan peserta Pemilu Badan Pengawas Pemilihan Umum berdasarkan hasil Pengawasan tidak ditemukan/tidak terdapat laporan dugaan pelanggaran.

- b. Tabulasi Laporan Pelanggaran dan Status Tindaklanjutnya

Pada tahap Penetapan peserta Pemilu Badan Pengawas Pemilihan Umum berdasarkan hasil Pengawasan tidak ditemukan serta adanya tidak terdapat laporan dugaan pelanggaran.

**3. Penyelesaian Sengketa Pemilu**

Dalam tahapan penetapan peserta Pemilu, Bawaslu menerima permohonan penyelesaian sengketa Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Peserta Pemilu tahun 2014. Permohonan ini diajukan oleh 17 partai politik yang diputuskan oleh KPU tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai peserta Pemilu. Terhadap permohonan ini, Bawaslu menjalankan proses penyelesaian sengketa TUN Pemilu, dimana hasilnya dapat digambarkan sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 3.5:  
Permohonan dan Penyelesaian Sengketa  
Tahapan Penetapan Peserta Pemilu**

N O.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN
1.	001/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PDK Ditolak	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
2.	002/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	Partai SRI	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
3.	003/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	Partai Nasrep	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
4.	004/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	Partai PKBIB	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
5.	005/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PDS	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
6.	006/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PBB	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
7.	007/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PAKAR	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
8.	008/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PARTAI KONGRES	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
9.	009/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PKNU	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
10.	010/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PARTAI KEDAULATAN	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
11.	011/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PPPI	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
12.	012/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PKPI	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
13.	013/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PPRN	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
14.	014/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PKPB	KPU RI	Permohonan Sengketa Gugur		
15.	015/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PPN	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
16.	016/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PARTAI REPUBLIK	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya
17.	017/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	PDP	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai kesepakatan	Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Terhadap Keputusan Bawaslu atas penyelesaian sengketa verifikasi partai politik, 15 Pemohon (Partai Politik) mengajukan banding sengketa tata usaha Negara kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di Jakarta. 15 partai politik tersebut sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 3.6:**  
**Banding Sengketa Tata Usaha Negara Kepada PTUN**

NO	PEMOHON	NOMOR PERKARA	PUTUSAN
1.	PARTAI SRI	05/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
2.	PARTAI NASREP	06/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
3.	PKBIB	07/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
4.	PDS	08/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
5.	PAKAR	09/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
6.	PDK	10/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
7.	PARTAI KEDAULATAN	11/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
8.	PBB	12/G/2013/PT.TUN.JKT	Diterima
9.	PPPI	13/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
10.	PKNU	14/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
11.	PPRN	15/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
12.	PDP	16/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
13.	PARTAI REPUBLIK	17/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
14.	PPN	18/G/2013/PT.TUN.JKT	Ditolak
15.	PKPI	19/G/2013/PT.TUN.JKT	Diterima

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

#### 4. Rekomendasi Perbaikan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu

Berdasarkan atas beberapa permasalahan tersebut, maka perlu dilakukan perbaikan desain pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu untuk pelaksanaan Pemilu mendatang. Perbaikan ini setidaknya mencakup:

1. Persyaratan dan mekanisme pemenuhan persyaratan calon peserta Pemilu. Persyaratan calon peserta Pemilu dan mekanisme pemenuhan persyaratan perlu didesain secara lebih jelas dan konsisten, sehingga tidak menimbulkan kontradiksi.
2. Perlu dibuat desain metode verifikasi keterpenuhan persyaratan calon peserta Pemilu yang dapat dijadikan acuan baik oleh KPU maupun pengawas Pemilu.
3. Bawaslu perlu memikirkan desain pembangunan lingkungan politik yang memungkinkan seluruh pihak terkait untuk mematuhi putusannya terkait penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu.

##### 3.2.2. Pengawasan Tahapan Pendaftaran Pemilih

Penyusunan dan pemuktahiran daftar pemilih merupakan upaya mewujudkan keterpenuhan hak setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal

19 ayat (1) undang-undang 8 tahun 2012 untuk menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014.<sup>7</sup> Untuk itu, agar menghasilkan daftar pemilih yang akurat dan valid, dilakukan pemutakhiran data pemilih mulai dari DP4 sebagai sumber data awal pemilih, kemudian disusun ke Daftar Pemilih Sementara (DPS) hingga DPT.

Proses penyusunan daftar pemilih seharusnya berlangsung selama 22 bulan sebagaimana terjadwal dalam PKPU nomor 07 Tahun 2012, yaitu mulai tanggal 9 Desember 2012 sampai dengan tanggal 23 Oktober 2013. KPU menunjukkan upaya serius untuk mendorong agar proses pemutakhiran data pemilih ini dapat dilaksanakan secara tertib, transparan, dan akuntabel. Perapan system IT melalui Sidalih serta pembukaan akses kepada masyarakat untuk melakukan pengecekan secara online patut diapresiasi sebagai sebuah terobosan yang maju.

Namun tahapan tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana yang dijadwalkan karena hasil pengawasan Bawaslu dan jajaran banyak menemukan ketidakakuratan data pemilih di daftar pemilih yang telah disusun oleh PPS secara berjejang hingga ditetapkan di tingkat KPU RI. Berbagai metode pengawasan baik melalui audit dokumen, yang dikombinasikan dengan *list to voters audit*, maupun pengawasan langsung menghasilkan temuan dugaan pelanggaran yang mencapai 913 temuan dan 74 laporan pelanggaran. Di samping itu, pengawasan ini juga menemukan banyaknya ketidakakuratan data pemilih yang mengharuskan Bawaslu untuk mengeluarkan beberapa rekomendasi penundaan penetapan daftar pemilih dan perbaikan daftar pemilih.

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran

##### a. Permasalahan dalam Penyelenggaraan Tahapan Pendaftaran Pemilih

Secara umum dapat dikatakan bahwa *voters administration* masih buruk. Hal ini terlihat dalam DPT yang ditetapkan KPU masih banyak menampung *ghost voters*. Memang dalam hal ini, KPU tidak bisa dipersalahkan sendirian, karena proses penyusunan daftar pemilih ini melibatkan peran pemerintah sebagai pemasok input data, dan juga fasilitasi pemerintah dalam penyediaan dana Pemilu. Kedua peran Pemerintah tersebut gagal dilaksanakan dengan baik, sehingga turut berkontribusi dalam menciptakan kesemrawutan dalam pengelolaan DPT saat ini.

Dalam penyelenggaraan penyusunan daftar pemilih dan pengawasannya dalam Pemilu 2014 initerdapat 4 kelompok permasalahan:

<sup>7</sup> Lebih lanjut dalam pasal 20 Undang-Undang 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa untuk dapat pgunakan hak pilihnya tersebut, setiap warga negara harus terdaftar di dalam daftar pemilih.



1. Permasalahan di ranah Pemerintah dalam menyediakan data identitas kependudukan yang akurat. Program perekaman data penduduk belum sepenuhnya selesai, sehingga mempengaruhi kualitas DP4 yang diserahkan ke KPU.
  2. Permasalahan di ranah KPU dalam mengelola kinerja jajarannya dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih, dimana minimnya daya dukung anggaran dan tumpang tindihnya jadwal pemutakhiran daftar pemilih dengan agenda Pemilukada di beberapa daerah mengganggu efektifitas pelaksanaan pemutakhiran daftar pemilih. Di sisi lain, sistem teknologi informasi pemilih (Sidalih) yang dibangun oleh KPU belum mampu menjawab tantangan yang muncul di lapangan, sehingga justru menimbulkan masalah baru.
  3. Permasalahan di ranah stakeholder peserta Pemilu dan masyarakat. Tingkat partisipasi peserta Pemilu dan masyarakat masih perlu ditingkatkan sebagai instrument deteksi permasalahan akurasi daftar pemilih.
  4. Permasalahan di ranah pengawas Pemilu, yang mengalami keterlambatan dalam pembentukan jajaran Pengawas Pemilu Lapangan yang menjadi ujung tombak pengawasan pemutakhiran daftar Pemilih.
- Masyarakat, Perbaikan dan Penyerahan DPSHP;
  - c) Surat Edaran Nomor 590/Bawaslu/VIII/2013, perihal pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Data Hasil Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih dan Penetapan Daftar Pemilih;
  - d) Surat Edaran Nomor 667/Bawaslu/IX/2013, perihal Pengawasan Perbaikan Daftar Pemilih dan Penetapan DPT;
  - e) Surat Edaran Nomor 717/Bawaslu/X/2013, perihal Surat Edaran pelaksanaan Pengawasan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014
  - f) Surat Edaran Nomor 763/Bawaslu/X/2013, perihal instruksi Pencermatan Ulang DPT;
  - g) Surat Edaran Nomor 288/Bawaslu/III/2014, perihal Surat Edaran Pengawasan Daftar Pemilih Khusus Pemilihan Umum Tahun 2014.
2. Bawaslu secara intensif melakukan rapat koordinasi bersama stakeholder Pemilu yaitu dengan KPU, Kemendagri, Partai Politik maupun dengan Komisi II DPR RI pada setiap kesempatan Forum RDP;<sup>8</sup>

#### **b. Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan dalam Tahapan Pendaftaran Pemilih**

Dalam menjalankan tugas pengawasan pemutakhiran daftar pemilih, Bawaslu melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Bawaslu mengintruksikan kepada Bawaslu Provinsi dan jajarannya untuk aktif mengawasi setiap sub-sub tahapan dalam tahapan pemuktahiran dan penyusunan daftar pemilih melalui surat edaran yang dilengkapi dengan instrument pengawasan yang akan digunakan oleh setiap tingkatan pengawas Pemilu. Adapun intruksi-intruksi pengawasan yang telah disampaikan ke Bawaslu Provinsi dan jajarannya selama pengawasan tahapan tersebut adalah sebagai berikut:
  - a) Surat Edaran Nomor 480/Bawaslu/VII/2013, perihal Surat Edaran Pelaksanaan Pengawasan Daftar Pemilih Sementara (DPS) Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD;
  - b) Surat Nomor 569/Bawaslu/VIII/2013, perihal Surat Edaran Pelaksanaan Pengawasan Penetapan, Pengumuman, Masukan
3. Bawaslu melakukan rapat koodinasi pengawasan secara berkala dengan Bawaslu Provinsi seluruh Indonesia. Rapat koordinasi bertujuan untuk mendapatkan informasi mendalam terkait berbagai temuan-temuan Pengawas Pemilu dan tindak lanjutnya serta melakukan identifikasi hambatan dan kendala yang dihadapi oleh Bawaslu Provinsi dan jajarannya dalam mengawasi pemuktahiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih.
4. Melakukan analisis terhadap data pemilih yang disampaikan oleh KPU dengan mengembangkan metode analisa. Hasil analisa tersebut dijadikan sebagai bagian penting untuk diverifikasi secara faktual oleh pengawas Pemilu seluruh Indonesia. Bawaslu membanding antara DAK2 dengan Data pemilih (DPSHP/DPT) dengan menetapkan ambang batas antara 60 sampai 80%. Berdasarkan hasil analisa tersebut, Bawaslu mengintruksikan kepada Pengawas Pemilu untuk memberikan perhatian secara khusus dalam pelaksanaan pengawasan terhadap daerah-daerah yang dimaksud

<sup>8</sup> lama pelaksanaan penyusunan daftar pemilih Pemilu 2014, Bawaslu telah mengikuti dan menyampaikan hasil pelaksanaan pengawasan dalam RDP di Komisi II sebanyak 9 (sembilan) kali yaitu 24 Juni 2013, 15 Juli 2013, 27 Agustus 2013, 11 September 2013, 10 Oktober 2013, 17 Oktober 2013, 22 Oktober 2013, 31 Oktober 2013 dan 2 Desember 2013

5. Melakukan Supervisi dan Monitoring pelaksanaan pengawasan pemutakhiran data pemilih. Pelaksanaan monitoring ini dilakukan dengan melibatkan pihak-pihak terkait, diantaranya adalah:

- a) Monitoring Bersama Pemantau Pemilu

Bawaslu melibatkan para pegiat Pemilu untuk ikut terlibat memastikan pelaksanaan pengawasan pemutakhiran data pemilih. Pelibatan kelompok pegiat Pemilu dimaksudkan untuk ikut memastikan pelaksanaan pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh KPU dan jajarannya melalui evaluasi pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu.

Evaluasi pelaksanaan meliputi: (1) aspek data pengawasan, yang terdiri atas: (a) Ketersediaan data hasil pelaksanaan pengawasan di setiap sub tahapan, (b) Kelengkapan data hasil pelaksanaan pengawasan, dan (c) Akurasi data hasil pelaksanaan pengawasan. (2) temuan dan tindak lanjut temuan, yang terdiri atas: (a) Temuan – temuan dugaan pelanggaran dari masing-masing sub tahapan, (b) Tindak Lanjut temuan dugaan pelanggaran; (3) perencanaan pengawasan, yang terdiri atas: (a) Pengawasan dengan melibatkan PPL, (b) Pengawasan DPSHP Akhir, (c) Pengawasan DPT dan (d) Pengawasan DPK

- b) Melakukan monitoring dan supervisi perbaikan DPT bersama dengan KPU, Kemendagri, Bawaslu, Komisi II DPR RI serta media massa di 5 (lima) provinsi;

Supervisi Bawaslu bersama dengan KPU dan Komisi II DPR RI. Supervise bersama ini diinisiasi oleh KPU untuk memastikan pelaksanaan perbaikan NIK Invalid. Penentuan daerah sasaran supervise ditentukan oleh KPU sebagai penyelenggara yaitu Provinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah dan lain-lain.

6. Mengawasi pelaksanaan pleno terbuka rekapitulasi Daftar Pemilih Pemilu 2014. Melalui rapat pleno terbuka tersebut, Bawaslu menyampaikan rekomendasi-rekomendasi perkembangan hasil pengawasan serta persoalan-persoalan terkait daftar pemilih, dan secara aktif mendorong perbaikan daftar pemilih tersebut.

### c. Tabulasi temuan dugaan pelanggaran dalam tahapan pendaftaran pemilih

Pengawasan atas tahapan pemutakhiran data pemilih dilakukan oleh Bawaslu meliputi pengawasan terhadap proses pemutakhiran dan penetapan Daftar Pemilih Sementara hingga penetapan Daftar Pemilih Tetap. Pengawasan tersebut menghasilkan beberapa temuan dugaan pelanggaran sebagai berikut:

#### 1. Temuan Terhadap Daftar Pemilih Sementara

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap tahapan pemutakhiran data pemilih dilakukan oleh Bawaslu melalui dua pendekatan; pertama pengawasan secara factual di lapangan, kedua pengawasan melalui uji dokumen daftar pemilih. Kedua pendekatan tersebut menghasilkan dua kategori temuan yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Temuan terhadap DPS berdasarkan Pengawasan Faktual

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kab/Kota sebagaimana dilaporkan oleh Bawaslu Provinsi seluruh Indonesia terhadap proses pemutakhiran Daftar Pemilih Sementara, menemukan hal-hal sebagai berikut:

##### 1) Legalitas Dokumen Daftar Pemilih

Di banyak daerah ditemukan permasalahan terkait legalitas dokumen Daftar Pemilih Sementara (DPS). Proses pemutakhiran harus dilakukan dengan mekanisme yang telah ditetapkan sebagaimana diatur dalam peraturan KPU, antara lain bahwa penetapan DPS dilakukan melalui proses pleno oleh PPS dan dibuktikan dengan dokumen Berita Acara Penetapan DPS. Namun dalam faktanya proses tersebut tidak dilakukan, sebagaimana gambaran dalam tabel dibawah ini:

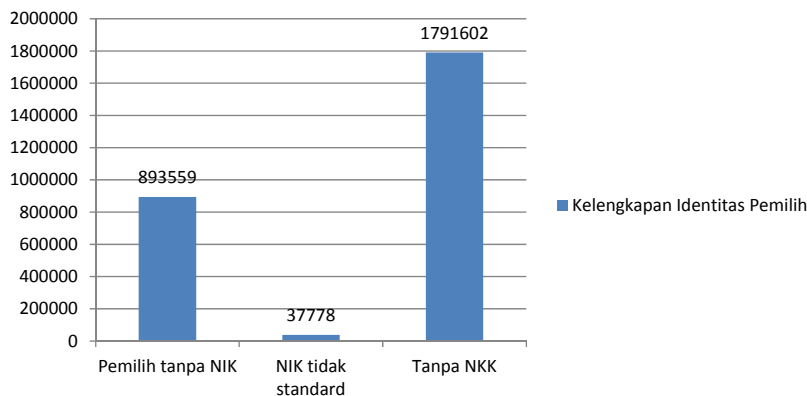
- 1) 991 PPS tidak menetapkan DPS melalui pleno
- 2) 1723 PPS menetapkan DPS tanpa Berita Acara
- 3) 1671 PPS tidak menandatangani Berita Acara penetapan DPS

Tidak dilaksanakannya penetapan daftar pemilih melalui prosedur yang sesuai ketentuan perundang-undangan ini jelas melanggar secara administratif, dan pada gilirannya berpotensi menimbulkan persoalan hukum secara prosedural.

## 2) Akurasi Data Pemilih

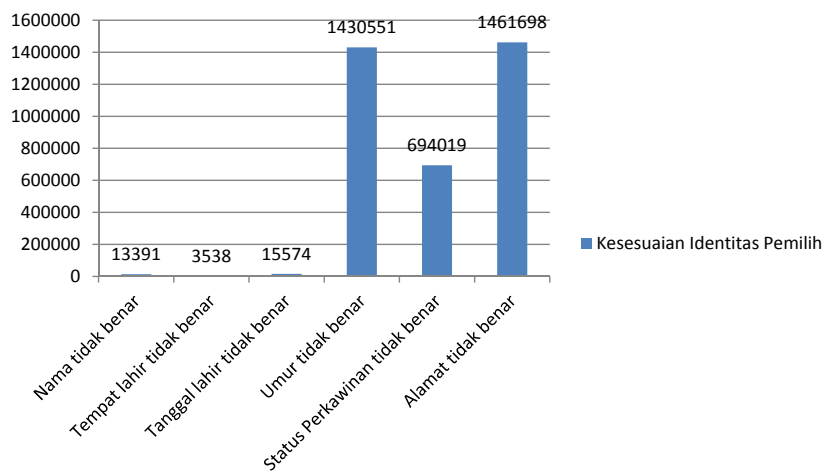
Pengawas Pemilu melakukan pemeriksaan daftar pemilih yang ditetapkan oleh PPS dengan metode *list to voters audit* pemilih secara sampling. Audit tersebut dimaksudkan untuk memastikan kebenaran data pemilih sebagaimana tercatat dalam DPS, mencegah kemungkinan munculnya *ghost voters*, adanya pemilih yang tidak memenuhi syarat tetapi terdaftar dalam daftar pemilih, maupun kesalahan pencatatan. Berdasarkan hasil audit yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu ditemukan hal-hal sebagai berikut:

**Gambar 3.5:**  
**Kelengkapan Identitas Pemilih**

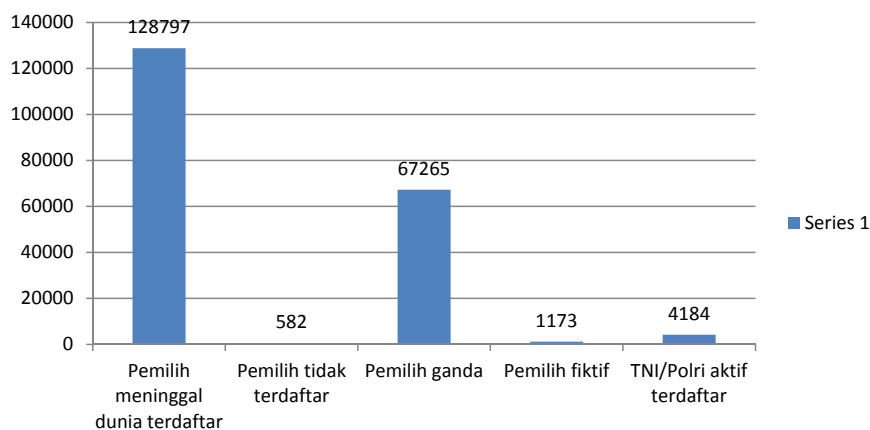


Selain dengan pemeriksaan terhadap daftar pemilih, Pengawas Pemilu melakukan pemeriksaan terhadap kebenaran daftar pemilih secara faktual. Pemeriksaan dilakukan dengan menggali informasi terkait diri dan identitas pemilih terdaftar untuk dipastikan kesesuaiannya dengan daftar pemilih. Berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan hal-hal sebagai berikut:

**Gambar 3.6:**  
**Kesesuaian Identitas Pemilih**



**Gambar 3.7:**  
**Akurasi Data Pemilih**





Berbagai varian masalah tersebut mengindikasikan tidak terlaksananya proses pendataan pemilih secara faktual sebagaimana tercermin dalam tata cara pemutakhiran data pemilih. Hal ini dapat menjadi peluang terjadinya manipulasi suara serta rentan untuk dipersoalkan oleh pihak-pihak. Akibatnya yang substansial lainnya adalah hilangnya hak pilih warga negara akibat daftar pemilih yang tidak akurat tersebut.

### 3) Derajat Kemutakhiran Data Pemilih

Salah satu prinsip dalam pelaksanaan pemutakhiran daftar pemilih adalah tersusunnya daftar pemilih yang mutakhir dan komprehensif. Namun dalam pengawasannya, Bawaslu menemukan bahwa pemutakhiran tidak dilaksanakan secara maksimal, sehingga prinsip kemutakhiran daftar pemilih tidak terpenuhi.

#### 4) Adanya ketidaksesuaian data yang dimutakhirkan oleh PPS dan Pantarlih dengan data yang di *update* oleh KPU dalam sistem Sidalih.

Sistem sidalih pada dasarnya dibangun oleh KPU untuk mendorong agar proses pemutakhiran data pemilih dapat terlaksana secara rapi, tertib, transparan, dan akuntabel. Dengan memanfaatkan system IT, KPU berusaha membuat terobosan agar data pemilih dapat dibangun secara partisipatif, terdapat ruang akses bagi masyarakat dan pemilih untuk memeriksa dan memastikan apakah yang bersangkutan telah terdaftar dalam Sidalih.

Namun demikian, dalam prakteknya terdapat beberapa permasalahan antara lain kesulitan dalam melakukan upload data, buruknya kualitas jaringan internet, dan lain-lain yang menghasilkan terjadinya perbedaan antara data dalam sidalih dengan data hasil pemutakhiran yang dilakukan oleh PPS dan Pantarlih. PPS dan Pantarlih yang melakukan pemutakhiran kerap mengeluhkan adanya perbedaan daftar pemilih yang telah disusun melalui proses pemutakhiran dengan daftar pemilih yang terekam melalui Sidalih.

Akibat dari permasalahan ini, pemilih berdasarkan hasil pemutakhiran yang dilakukan oleh pantarlih, potensial kehilangan hak pilihnya. Daftar pemilih yang faktual yang disusun oleh PPS dan Pantarlih tersebut secara tidak langsung ternegasikan oleh daftar pemilih yang terekam dalam sidalih. Beberapa contoh perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Lampung Tengah yang meliputi Terbanggi Besar, Gunung Sugih, Sumberjo, Ulu Belu
- b. Lampung Timur (Bumi Agung)
- c. Way Kanan ( Buay Bahuga)
- d. Bandar Lampung (Labuan ratu)

#### 5) Minimnya publikasi terhadap daftar pemilih

Pengumuman DPS tidak dilaksanakan secara serentak karena penetapan DPS oleh PPS yang melewati waktu yang telah ditentukan, selain itu juga ditemukan bahwa media pengumuman DPS sangat terbatas yaitu hanya melalui kantor PPS. Pengumuman DPS, seharusnya juga diumumkan di lingkungan/ sekretariat RT/RW sehingga masyarakat pemilih dapat dengan mudah ikut terlibat memastikan akurasi daftar pemilih. Minimnya publikasi daftar pemilih berdampak pada rendahnya partisipasi masyarakat untuk terlibat aktif secara dini memastikan dirinya terdaftar dalam DPS. Bagi masyarakat yang berdomisili relatif jauh dengan Kantor PPS, merasakan kesulitan untuk melakukan pengecekan DPS.

#### b) Temuan terhadap DPS berdasarkan Uji Dokumen

Selain dengan data lapangan sebagai dijelaskan diatas, Bawaslu melakukan analisa dan pencermatan terhadap dokumen DPS Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Melalui proses analisa tersebut, ditemukan beberapa persoalan diantaranya adalah:

##### 1) Terdapat Selisih Jumlah Kecamatan Antara DAK2 dan DPS

Berdasarkan pencermatan data DAK2 dan DPS seluruh Indonesia, ditemukan jumlah Kecamatan dalam data DPS lebih banyak 72 (tujuh puluh dua) Kecamatan yang tersebar di 21 (dua puluh satu) Kabupaten/Kota di 9 (sembilan) provinsi, dibandingkan dalam data DAK2.

##### 2) Terdapat Data Pemilih Dalam DPS Tetapi Tidak ditemukan di Tingkat Kecamatan

Berdasarkan pencermatan data DPS secara nasional, ditemukan adanya 823 (delapan ratus dua puluh tiga) Kecamatan di 31 Provinsi (selain Papua dan Papua Barat) yang tidak lengkap atau tidak ada data DPSnya.

##### 3) Ketidakwajaran Jumlah Pemilih dibandingkan Jumlah Penduduk.

Dalam mengembangkan analisis

proporsionalitas jumlah pemilih yang dilakukan melalui penentuan ambang batas kewajaran proporsi jumlah penduduk dengan mengacu kepada data BPS.

Berdasarkan data sensus penduduk BPS 2010, jumlah populasi kelompok umur 0 sampai dengan 15 tahun, sebesar 69 juta penduduk. Jika dibandingkan dengan total jumlah penduduk sebanyak 237 juta hasil sensus. Maka proporsi penduduk yang kategori bukan pemilih (belum mencapai umur 17 tahun) kurang lebih 29%. Dengan kata lain, sebesar 71% adalah potensial pemilih.<sup>9</sup> Asumsi ini dijadikan acuan oleh Bawaslu untuk mendeteksi potensi ketidakakuratan data pemilih.

Hasil temuan pengawasan Bawaslu terhadap data nasional (DPS) dengan menggunakan metode tersebut, menemukan bahwa di sejumlah kecamatan, didapatkan informasi dan data yang tidak wajar terkait dengan proporsi antara jumlah pemilih dibandingkan dengan jumlah penduduk. Ketidakwajaran proporsi tersebut dapat diindikasikan jika jumlah pemilih dibanding penduduk berkisar di bawah 60% dan di atas 80%. Dalam hal ini, Bawaslu menggunakan dua ukuran ketidakwajaran proporsi pemilih dibanding penduduk dengan dua ukuran, pertama rentang ketat dan rentang longgar.

Rentang ketat, yaitu batas kewajaran adalah antara 60% sampai dengan 80%. Kami menemukan bahwa terdapat 3.154 Kecamatan atau sebesar 45% dari total jumlah kecamatan di seluruh Indonesia, yang jumlah pemilihnya sebanyak di bawah 60% atau di atas 80%. Artinya kurang lebih 40% dari jumlah penduduk di wilayah tersebut adalah anak-anak di bawah usia 17 tahun, atau hanya 20% dari jumlah penduduk di wilayah tersebut adalah anak-anak di bawah usia 17 tahun.

Sedang dengan menggunakan rentang yang lebih longgar, dengan kriteria antara 55% sampai dengan 85%, kami menemukan bahwa terdapat 2.349 Kecamatan atau setara dengan 33,5% yang jumlah pemilihnya di bawah 55% dan di atas 85%. Artinya lebih dari setengah jumlah penduduk di wilayah tersebut adalah anak-anak di bawah usia 17 tahun, atau kurang dari 15% jumlah penduduk di wilayah tersebut adalah anak-anak di bawah usia 17 tahun.

Fenomena tersebut bertentangan dengan trend yang ditemukan dalam data proporsi jumlah penduduk berdasarkan umur yang dikeluarkan oleh BPS. Oleh

karena itu, Bawaslu meminta agar dilakukan pencermatan ulang dilapangan, setidaknya pada kecamatan-kecamatan yang masuk dalam kategori rentang longgar atau 2.349 kecamatan. Beberapa contoh Provinsi dan/atau Kab/Kota yang memiliki ambang batas diatas \*0% adalah sebagaimana tabel dibawah ini:

**Tabel 3.7:**  
**Ambang Batas di Provinsi Jawa Barat**

No	Kab/Kota	%	No	Kab/Kota	%
A.	Kab.Bogor	93,41	1.	Kab. Ciamis	86,80
B.	Sukabumi	93,5	2.	Kab. Cirebon	80,56
C.	Kab. Bandung	80,02	3.	Kab. Majalengka	80,33
D.	Kab. Garut	80,71	4.	Kota Bekasi	82,89
E.	Kab. Tasikmalaya	95,09	1.	Kab. Sumedang	80,19
F.	Kab. Karawang	112,79	2.	Kota Bogor	85,73
G.	Kab.Bekasi	165,73			

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.8:**  
**Ambang Batas di Provinsi Jawa Timur**

	Kab/Kota	Kab/Kota	Kab/Kota
1.	Lamongan	8.	Kota Kediri
2.	Tuban	9.	Kediri
3.	Bojonegoro	10.	Nganjuk
4.	Jombang	11.	Kota Blitar
5.	Kota Malang	12.	Blitar
6.	Malang	13.	Trenggalek
7.	Kota Batu	14.	Ngawi
		15.	Magetan
		16.	robolinggo
		17.	Lumajang
		18.	Madiun
		19.	Ponorogo
		20.	Pacitan
		21.	Pangkalan
		22.	Sampang

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.9:**  
**Ambang Batas di Kabupaten/Kota Lainnya**

	Kab/Kota	%	Kab/Kota	%
	Kab. Lebak	81,63	Tambraw	97,03
	Kota Serang	86,49	Maybart :	95,52
	Kab. Tangerang	84,26	Kota Tomohon	93,27
	Lombok Barat		Kota Minahasa	102
	Lombok Timur		Bantul	86,22
	Bima		Kulon Progo	80,25
	Wonogiri	108	Gunung Kidul	87,17
	Sragen	104	Kepulauan Seribu	(86,23)
	Kab. Badung	80,28	Kab. Seruya	83,87
	Tanah tidung	90	Tojo Unauna	71

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- Jumlah Pemilih Secara Ekstrim Lebih Sedikit dari Jumlah Penduduk. Di Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara. Jumlah Penduduk DAK2 357.349 orang, sedangkan jumlah pemilih yang ada dalam DPS sebanyak 491, atau tersisa 0,1% dari total jumlah penduduk. Contoh kasus ekstrim lainnya adalah, di Kecamatan Purwojati Kabupaten Banyumas Provinsi Jawa Tengah. Jumlah penduduk dalam DAK2 sebanyak 33.452 orang, sedangkan jumlah pemilih sebanyak 77 orang, atau tersisa 0,2% pemilih. Sampai dengan DPSHP per tanggal 7 September 2013, data tersebut masih sama.

## 2. Temuan-Temuan Terkait Daftar Pemilih Tetap (DPT)

<sup>9</sup> Dalam perspektif demografi (piramida penduduk) di Indonesia, ada siklus yang tidak berubah selama satu generasi (30 tahun). Bahwa, proyeksi peningkatan jumlah penduduk dan pemilih secara proporsional bersifat ajeg (tetap) dan tidak mengalami perubahan signifikan dalam kurun waktu yang pendek. Kecuali terjadi kasus-kasus tertentu (perang, bencana alam, dsb). Proyeksi ini konsisten dengan data hasil sensus tahun 2000 dan sensus antar waktu tahun 2005, dimana proporsi antara jumlah penduduk yang berumur di bawah 17 tahun rata-rata sebesar 29% sampai 31% dari total jumlah penduduk.

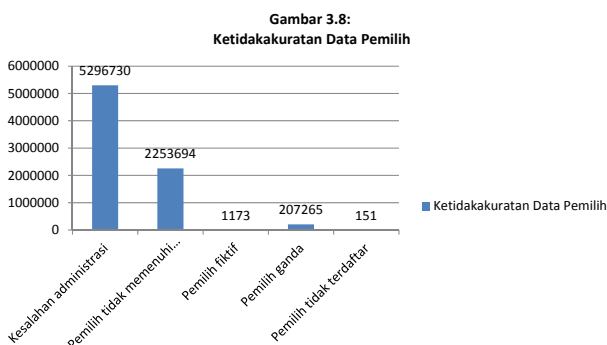
Terhadap DPT yang ditetapkan oleh KPU, Pengawas Pemilu melakukan pencermatan DPT. Pencermatan dilakukan terhadap aspek-aspek: NKK, NIK, status Pemilih, identitas pemilih dan lain-lain.

Pada 11 September 2013, dilakukan RDP di Komisi II, dan Forum RDP memutuskan untuk dilakukan penundaan penetapan DPT di tingkat Kab/Kota. Penundaan tetap dilakukan walaupun beberapa Kabupaten/Kota telah menetapkan DPT. Berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi, dari 408 Kab/Kota yang telah menetapkan DPT, masih terdapat 29 Kab/Kota yang belum menetapkan DPT. Dan sebagai tindak lanjut keputusan RDP tersebut, KPU mengeluarkan Surat Edaran Nomor 644/KPU/IX/2013 pertanggal 12 September 2013 dan melakukan perubahan Jadwal Tahapan pertanggal 1 Oktober 2013.

Untuk menindaklanjuti penundaan tersebut, Bawaslu mengeluarkan surat nomor 667/Bawaslu/IX/2013 perihal pengawasan perbaikan daftar pemilih dan penetapan DPT, tertanggal 18 September 2013. Melalui surat tersebut, Bawaslu memerintahkan Pengawas Pemilu untuk memeriksa kembali data DPSHP/DPT yang telah ditetapkan. Dan melalui pemeriksaan tersebut, ditemukan :

- a. ketidakakuratan data dalam DPSHP di 32 (tiga puluh dua) provinsi selain Papua sebanyak 36.737.005 jiwa, dimana ditemukan NIK dan NKK salah.
- b. 2.126 (dua ribu seratus dua puluh enam) Kecamatan dibawah ambang kewajaran dan 955 (Sembilan ratus lima puluh lima) Kecamatan diatas ambang kewajaran.<sup>10</sup>

Setelah dilakukan penundaan penetapan DPT di Kab/Kota sebagaimana keputusan RDP, penetapan kembali DPT dilakukan pada tanggal 12 sampai 13 Oktober 2013 sebagaimana surat Edaran KPU Nomor 644/KPU/IX/2013. Dan terhadap DPT yang telah ditetapkan tersebut, berdasarkan hasil pengawasan ditemukan ketidakakuratan DPT di 151 kabupaten/kota pada 20 provinsi sebanyak 7.759.013 orang. Ketidakakuratan data 7.759.013 orang tersebut, berdasarkan kategori sebagai berikut



Berdasarkan hasil pengawasan tersebut mengindikasikan bahwa DPT masih bermasalah sehingga memerlukan perbaikan.<sup>11</sup> Dan sebagai tindak lanjut atas hasil pengawasan tersebut, KPU mengeluarkan surat Edaran nomor 706/KPU/X/2013 perihal pembersihan data ganda K1.<sup>12</sup>

Setelah DPT ditetapkan di tingkat Kab/Kota, rekapitulasi DPT ditetapkan di tingkat Provinsi mulai tanggal 19 sampai 20 Oktober 2013, yang dilanjutkan dengan pleno di tingkat nasional pada tanggal 23 Oktober 2013. Dalam pleno rekapitulasi DPT di tingkat nasional tersebut, Bawaslu menyampaikan perkembangan hasil pengawasan melalui surat ke KPU nomor 762/Bawaslu/X/2013 perihal hasil pengawasan dan pencermatan penetapan daftar pemilih Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014.

Bahwa dalam pokok-pokok hasil pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. Terdapat perbedaan data pemilih, yaitu antara DPT yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota yang menjadi dasar dalam penetapan DPT Provinsi dan pada akhirnya pada tingkat Nasional dengan data dalam sidalih. Bahwa patut diduga KPU menetapkan DPT Nasional didasarkan kepada data-data yang terdapat pada Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih). Berdasarkan laporan dari Bawaslu Provinsi berikut beberapa contoh ketidaksesuaian antara DPT hasil Pleno di KPU Daerah dengan Data Sidalih :

**Tabel 3.10**  
**Perbandingan Selisih Daftar Pemilih**

No	Provinsi	DPT Hasil Pleno Provinsi	DPT Sidalih
1.	Sumatera Utara	9.840.562	9.803.082
2.	Riau	4.109.060	4.095.202
3.	Jambi	2.463.160	2.463.629
4.	Banten	7.908.855	7.892.914
5.	Kep. Riau	1.295.755	1.286.551
6.	NTT	3.118.180	3.114.715

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Data ini merupakan sebagian kecil contoh ketidaksesuaian antara DPT yang ditetapkan di Pleno KPU Provinsi dengan Data DPT Sidalih. Dan dalam pendekatan legal formal tetap yang harus diakui adalah DPT yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota (manual).

- b. Bawaslu menemukan fakta bahwa data-data pemilih dari mulai DPS, DPSHP, dan DPT mengalami perubahan yang cukup signifikan baik dalam konteks pengurangan atau penambahan data. Berikut beberapa contoh persandingan data antara DPSHP dengan DPT yang terdapat dalam Sidalih.

11 Bawaslu menyampaikan surat ke KPU Nomor 757/Bawaslu/X/2013 Perihal Perkembangan Hasil Pengawasan dan Pencermatan DPT Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014, 18 Oktober 2014

12 Surat KPU tertanggal 18 Oktober 2013



**Tabel 3.11**  
**Data Selisih Daftar Pemilih**

No	Provinsi	DPSHP	DPT	SELISIH
1.	Aceh	3.328.750	3.332.149	3.399
2.	Bali	2.963.099	2.942.185	-20.914
3.	Banten	7.973.453	7.893.516	-79.937
4.	Bengkulu	1.376.025	1.368.635	-7.390
5.	DIY	2.755.440	2.735.429	-20.011
6.	DKI Jakarta	6.846.230	7.024.669	178.439
7.	Gorontalo	806.926	803.112	-3.814
8.	Jambi	2.491.186	2.463.931	-27.255
9.	Jawa Barat	32.527.779	32.758.166	230.387
10.	Jawa Tengah	26.445.718	27.084.258	638.540
11.	Jawa Timur	30.364.933	30.526.096	161.163
12.	Kalimantan Barat	3.585.618	3.513.732	-71.886
13.	Kalimantan Selatan	2.822.715	2.801.504	-21.211
14.	Kalimantan Tengah	1.799.689	1.801.375	1.686
15.	Kalimantan Timur	2.861.493	2.867.209	5.716
16.	Bangka Belitung	932.013	926.838	-5.175
17.	Kepulauan Riau	1.204.264	1.286.520	82.256
18.	Lampung	5.883.089	5.913.213	30.124
19.	Maluku	1.101.176	1.188.346	87.170
20.	Maluku Utara	816.328	823.343	7.015
21.	Nusa Tenggara Barat	3.545.316	3.487.382	-57.934
22.	Nusa Tenggara Timur	3.123.361	3.116.968	-6.393
23.	Papua	495.189	2.987.921	2.492.732
24.	Papua Barat	57.439	714.600	657.161
25.	Riau	4.127.429	4.095.541	-31.888
26.	Sulawesi Barat	885.449	883.606	-1.843
27.	Sulawesi Selatan	6.308.273	6.291.988	-16.285
28.	Sulawesi Tengah	1.914.456	1.912.162	-2.294
29.	Sulawesi Tenggara	1.785.733	1.783.831	-1.902
30.	Sulawesi Utara	1.878.451	1.868.908	-9.543
31.	Sumatera Barat	3.679.677	3.646.012	-33.665
32.	Sumatera Selatan	4.690.414	5.697.360	1.006.946
33.	Sumatera Utara	9.762.636	9.810.038	47.402
		181.139.747	186.350.543	5.210.796

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Berdasarkan data diatas, terjadi penambahan jumlah pemilih dari DPSHP ke DPT sebanyak 5.210.796 pemilih.

- c. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dinyatakan bahwa DPT paling sedikit memuat NIK, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat WNI yang mempunyai hak pilih. Namun demikian dalam penyusunan data pemilih, Bawaslu menemukan data bahwa masih terdapat pemilih bermasalah secara administrasi kependudukan. Berikut beberapa temuan permasalahan dimaksud :

**Tabel 3.12**  
**Temuan Masalah Administrasi**

NO	PROVINSI	MASALAH ADMINISTRASI
1.	Aceh	3.175
2.	Sumatera Utara	100.461
3.	Sumatera Barat	307.747
4.	Riau	339.403
5.	Jambi	616.771
6.	Sumatera Selatan	32.989
7.	Bengkulu	183.196
8.	Lampung	8.285
9.	Bangka Belitung	24.599

13 Surat tertanggal 23 Oktober 2013

10.	Kepri	673.994
11.	DKI Jakarta	112.246
12.	Jawa Barat	2.185.289
13.	Jawa Tengah	2.584
14.	DIY	13.614
15.	Jawa Timur	1.407.849
16.	Banten	507.078
17.	Bali	770
18.	NTB	550.087
19.	NTT	429.943
20.	Kalimantan Barat	200.019
21.	Kalimantan Tengah	1.208
22.	Kalimantan Selatan	118.716
23.	Kalimantan Timur	38.657
24.	Sulawesi Utara	0
25.	Sulawesi Tengah	287.818
26.	Sulawesi Selatan	15.131
27.	Sulawesi Tenggara	294.128
28.	Gorontalo	328.347
29.	Sulawesi Barat	559.441
30.	Maluku	708.825
31.	Maluku Utara	226.948
32.	Papua Barat	0
33.	Papua	34.002
	total	10.313.320

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Terhadap 10.313.320 pemilih tersebut "berpotensi" kehilangan hak pilihnya karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Hasil pengawasan terhadap hal tersebut, telah disampaikan oleh Bawaslu ke KPU melalui surat secara resmi.<sup>13</sup> Dan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut, dilakukan penundaan penetapan Rekapitulasi DPT dengan memberikan kesempatan kepada KPU untuk melakukan perbaikan selama 14 (empat belas) hari sebagaimana rekomendasi Bawaslu.

Pada 24 oktober 2013, KPU mengeluarkan Surat Edaran Nomor 716/KPU/X/2013 perihal perbaikan daftar pemilih. Dan untuk menindaklanjuti keputusan penundaan tersebut, di internal Pengawas Pemilu, Bawaslu mengeluarkan Surat Instruksi nomor 763/Bawaslu/X/2013 perihal instruksi pencermatan ulang DPT, tertanggal 24 Oktober 2013. Dan pada tanggal 1 November, KPU mengeluarkan surat Edaran Nomor 741/KPU/XI/2013 perihal Data NIK dan NKK yang kosong, yang dilanjutkan dengan rekapitulasi/ Pembuatan BA perubahan DPT Tingkat Kab/ Kota sesuai jadwal sebagaimana lampiran SE KPU Nomor 716/KPU/X/2013 tanggal 24 Oktober 2013 dan dilanjutkan pelaksanaan rekapitulasi/ Pembuatan BA perubahan DPT di tingkat Provinsi pada tanggal 2 November 2013.

Sebagaimana rekomendasi penundaan Pertama bahwa pleno rekapitulasi di tingkat

nasional dilakukan pada tanggal 4 November 2013. Dan dalam rapat pleno terbuka penetapan rekapitulasi DPT di tingkat nasional ditetapkan jumlah DPT sebanyak 187 juta pemilih tetapi masih ditemukan 10,4 juta pemilih bermasalah secara administrasi. Dan oleh Bawaslu direkomendasikan untuk dilakukan perbaikan selama 30 (tiga puluh) hari. Dan sebagai tindak lanjut atas rekomendasi penundaan kedua tersebut, KPU mengeluarkan surat Edaran nomor 756/KPU/XI/2013 perihal perbaikan NIK Invalid. Dan sebagai tindak lanjut, dari sisi pengawasan, pada tanggal 8 November, Bawaslu mengeluarkan Surat Edaran nomor 792/Bawaslu/XI/2013 perihal Pengawasan Perbaikan Identitas kependudukan pemilih dalam DPT.

Pada tanggal 4 Desember 2013, dilakukan pleno penetapan rekapitulasi DPT di tingkat nasional. Dan Bawaslu merekomendasikan agar KPU melakukan penetapan DPT dengan melakukan perbaikan sampai dengan 14 (empat belas) hari sebelum pemungutan suara.

Setelah DPT ditetapkan di tingkat Kab/Kota, rekapitulasi DPT ditetapkan di tingkat Provinsi mulai tanggal 19 sampai 20 Oktober 2013, yang dilanjutkan dengan pleno di tingkat nasional pada tanggal 23 Oktober 2013. Dalam pleno rekapitulasi DPT di tingkat nasional tersebut, Bawaslu menyampaikan perkembangan hasil pengawasan melalui surat ke KPU nomor 762/Bawaslu/X/2013 perihal hasil pengawasan dan pencermatan penetapan daftar pemilih Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014.

Bahwa selain masalah di masing-masing Provinsi yang telah disebutkan di atas, berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi masih ditemukan beberapa persoalan yang harus diputuskan di tingkat nasional, diantaranya adalah:

#### a) Provinsi Bengkulu

Bawaslu Provinsi Bengkulu menilai masih diperlukan validasi terhadap pemilih yang berlokasi di dua kecamatan, yaitu kecamatan Giri Mulya dan kecamatan Lebong Atas. Hal ini disebabkan karena kedua kecamatan dimaksud berada di wilayah perbatasan antara Kabupaten Lebong dan Kabupaten Bengkulu Utara. Terkait hal tersebut, Bawaslu Bengkulu telah merekomendasikan kepada KPU Bengkulu dengan Nomor 311/Bawaslu-Bkl/XI/2013 perihal terkait Validasi Data Pemilih Kabupaten Bengkulu Utara dan Kabupaten Lebong, tertanggal 2 November 2013. Dalam rekomendasi tersebut, Bawaslu Provinsi Bengkulu menyampaikan masih adanya perbedaan data pemilih yang terjadi di Kota Bengkulu, yaitu hilangnya 58 data pemilih yang terhapus oleh Sidalih. Terkait

dengan hal tersebut, Bawaslu Bengkulu telah merekomendasikan kepada KPU Bengkulu melalui surat nomor 313/Bawaslu-Bkl/XI/2013 perihal rekomendasi Pencermatan DPT Kota Bengkulu.

#### b) Provinsi Riau

Pada saat pleno penetapan di Provinsi, masih ditemukan perbedaan jumlah DPT yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Rokan Hulu dengan yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Riau. Menurut KPU Rokan Hulu, DPT yang ditetapkan di tingkat kabupaten berjumlah 338.133 pemilih, sedangkan menurut KPU Provinsi sesuai dengan data Sidalih, jumlah DPT Rokan Hulu sebesar 331.972. Hal tersebut diduga akibat posisi pemilih 5 (lima) desa yang "silang-sengkarut" antara Rokan hulu dengan Kabupaten Kampar.

### 3. Temuan Berdasarkan Pencermatan Data Penetapan DPT.

Sehubungan dengan banyaknya persoalan yang muncul, KPU beberapa kali melakukan perubahan penetapan DPT, dimana sebagian besar perubahan ini dilakukan oleh KPU dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu RI. Merespon perubahan tersebut Bawaslu melakukan rekapitulasi untuk mengetahui perkembangan perbaikan daftar pemilih setelah dilakukan penundaan berkali-kali sebagai akibat dari rekomendasi Bawaslu.

**Tabel 3.13:**  
Perkembangan Jumlah DPT

NO	KABUPATEN/ KOTA	DPT 4 NOVEMBER (REKAP KPU)	DPT 2 Desember (REKAP KPU PROVINSI)	DPT 20 Januari (REKAP DI PROVINSI)	DPT 15 FEBRUARI (REKAP KPU)	DPT 28 Maret (Rekap KPU)
1	ACEH	3,329,338	3,322,152	3,315,000	3,315,094	3,315,094
2	SUMATERA UTARA	9,795,714	9,762,754	9,833,497	9,736,732	9,736,732
3	SUMATERA BARAT	3,643,900	3,629,842	3,623,039	3,622,695	3,622,465
4	RIAU	4,090,208	4,086,255	4,079,513	4,079,513	4,079,513
5	JAMBI	2,459,706	2,448,365	2,441,975	2,445,133	2,446,745
6	SUMATERA SELATAN	5,781,966	5,777,130	5,767,988	5,767,987	5,764,278
7	BANGKA BELITUNG	923,816	920,857	918,813	918,813	948,813
8	LAMPUNG	5,905,507	5,883,383	5,877,214	5,877,212	5,877,214
9	BENGKULU	1,367,007	1,361,584	1,358,511	1,358,511	1,358,511
10	KEPULAUAN RIAU	1,282,872	1,281,550	1,278,659	1,278,659	1,278,669
11	DKI JAKARTA	7,021,514	7,011,729	7,001,520	7,001,520	7,001,520
12	JAWA BARAT	32,711,462	32,628,778	32,562,140	32,562,219	32,561,771
13	JAWA TENGAH	27,217,087	27,193,910	27,125,817	27,125,564	27,126,060
14	DI YOGYAKARTA	2,731,882	2,729,375	2,723,742	2,723,621	2,723,621
15	JAWA TIMUR	30,511,695	30,447,008	30,395,994	30,398,769	30,398,769
16	BANTEN	7,886,846	7,869,325	7,855,721	7,855,721	7,861,064
17	BALI	2,941,157	2,938,377	2,936,170	2,936,170	2,936,235
18	NTB	3,484,839	3,473,565	3,468,251	3,468,251	3,468,251
19	NTT	3,114,672	3,101,911	3,095,039	3,095,267	3,094,988
20	KALIMANTAN BARAT	3,507,808	3,484,429	3,477,240	3,477,235	3,479,368
21	KALIMANTAN TENGAH	1,789,765	1,783,195	1,778,972	1,778,972	1,778,972
22	KALIMANTAN SELATAN	2,804,211	2,794,511	2,785,530	2,785,530	2,785,530
23	KALIMANTAN TIMUR	2,861,843	2,851,889	2,847,865	2,847,865	2,847,865
24	SULAWESI UTARA	1,865,035	1,861,909	1,859,016	1,859,016	1,859,315
25	SULAWESI TENGAH	1,909,893	1,905,155	1,901,790	1,901,810	1,901,810
26	SULAWESI SELATAN	6,282,339	6,267,036	6,258,843	6,258,843	6,259,841
27	SULAWESI TENGGARA	1,782,424	1,770,222	1,767,004	1,767,004	1,767,004
28	GORONTALO	802,905	799,717	797,622	797,622	797,622
29	SULAWESI BARAT	880,621	874,660	871,684	871,684	871,684
30	MALUKU	1,186,481	1,182,105	1,181,065	1,181,065	1,181,065
31	MALUKU UTARA	824,181	819,546	819,020	819,020	819,020
32	PAPUA	3,203,371	3,199,942	3,199,715	3,200,289	3,200,289
33	PAPUA BARAT	709,825	709,202	709,101	709,101	709,101
	JUMLAH	186,611,890	186,171,368	185,913,070	185,822,507	185,827,987

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

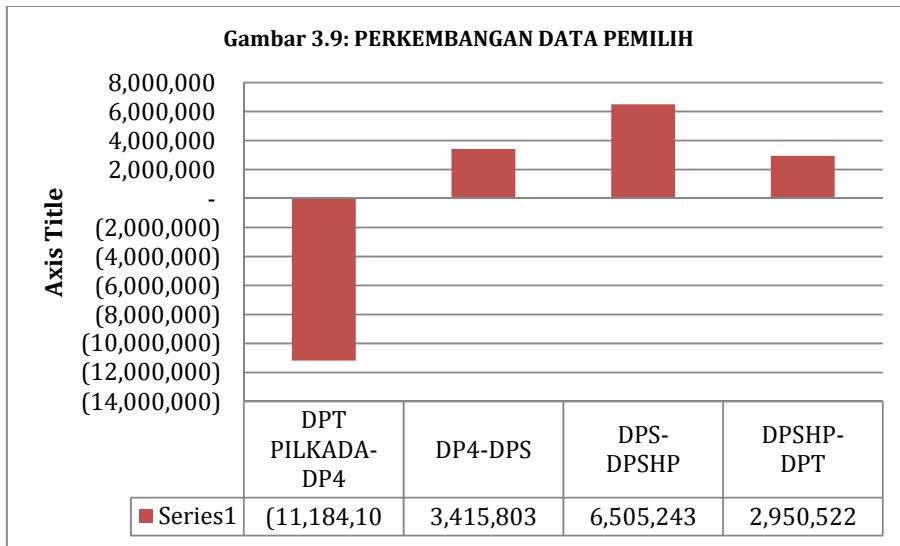
Berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi dalam rapat Koordinasi Bawaslu Provinsi, perkembangan Daftar pemilih sebagai berikut:

**Tabel 3.14:**  
**Data Selisih DPT Pilkada dengan DPS dan DPT**

NO	PROV	SELISIH			
		DPT PILKADA-DP4	DP4-DPS	DPS-DPSHP	DPSHP-DPT
1	Aceh	(228.868)	130.043	(5.015)	(36.061)
2	Sumatera Utara	(687.092)	282.430	(79.574)	5.409.527
3	Sumatera Barat	(704.725)	422.927	(67.433)	4.433
4	Riau	(551.375)	1.399.677	(5.662)	1.311.530
5	Jambi	0	16.261	30.580	0
6	Sumatera Selatan	(330.371)	315.003	(45.752)	(1.021.277)
7	Babel	(106.252)	64.512	4.072	(145)
8	Lampung	(1.622.323)	1.273.048	(13.888)	9.793
9	Bengkulu	(74.118)	64.900	(5.326)	(487)
10	Kepulauan Riau	(168.655)	160.169	60.149	(105.910)
11	DKI	(37.164)	(21.982)	(23.873)	1.831
12	Jawa Barat	(1.578.940)	1.410.633	274.677	274.677
13	Jawa Tengah	4.648.667	(5.661.985)	6.466.292	(4.846.242)
14	DIY	93.273	(129.354)	23.167	11.053
15	Jawa Timur	(751.811)	352.626	(313.057)	387.498
16	Bali	(261.974)	203.333	20.883	11.910
17	NTB	(391.543)	291.148	38.596	25.763
18	NTT	(662.008)	568.410	11.453	584.294
19	Sulawesi Utara	(1.967.247)	106.994	(3.238)	165.986
20	Sulawesi Tengah	(335.415)	237.741	(24.253)	112.270
21	Sulawesi Selatan	(1.063.119)	900.818	4.292	1.964
22	Sulawesi Tenggara	443.596	74.989	(319.396)	396.781
23	Gorontalo	(805.847)	(44.406)	43.334	(753)
24	Sulawesi Barat	(376.052)	352.471	(15.957)	412
25	Kalimantan Selatan	(335.116)	145.353	11.518	(3.422)
26	Kalimantan Barat	(355.644)	146.584	24.546	459.379
27	Kalimantan Tengah	(1.865.357)	(39.372)	376.261	(185.436)
28	Kalimantan Timur	(175.602)	160.769	(38.073)	(37.321)
29	Maluku	(164.483)	169.030	37.508	61.263
30	Maluku Utara	(79.489)	75.227	1.035	(9.906)
31	Papua Barat	(689.047)	(12.194)	37.377	(32.882)
	Jumlah	(11.184.100)	3.415.803	6.505.243	2.950.522

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Bahwa berdasarkan data diatas, bila membandingkan antara jumlah DP4 pada pemilihan kepala daerah terakhir di masing-masing provinsi dengan DP4 Pemilu 2014 terlihat terjadi penurunan sebesar 11.184.100. sedangkan hasil perbandingan antara jumlah DP4 dengan DPS terjadi penambahan jumlah yaitu 3.415.803. jumlah data pemilih ini terus mengalami penambahan dari DPS ke DPSHP sebesar 6.505.243, dan dari DPSHP ke DPT sebesar 2.950.522.



**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

#### 4. Pengawasan Penyempurnaan DPT Dan Pengawasan Daftar Pemilih Khusus

Terhadap penyempurnaan DPT Hasil perbaikan yang dilakukan oleh KPU dan jajarannya atas rekomendasi Bawaslu melalui surat nomor 829/Bawaslu/XII/2013 tanggal 4 desember 2013 dan juga terhadap penyusunan daftar pemilih khusus (DPK), Bawaslu melakukan monitoring perkembangan penyempurnaan DPT hasil perbaikan dan DPK dengan melakukan langkah-langkah pengawasan sebagai berikut:

- 1) Melakukan koordinasi dengan pihak KPU, Kemendagri dan Partai Politik peserta Pemilu melalui pelaksanaan kegiatan Rapat koordinasi pengawasan DPT hasil perbaikan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 yang diselenggarakan oleh Bawaslu pada tanggal 27 Januari 2014 di hotel arya duta, Jakarta;
- 2) Menyampaikan intruksi kepada Bawaslu provinsi dan Panwaslu Kab/Kota melalui surat edaran nomor 228/Bawaslu/III/2014 tanggal 4 maret 2014 perihal surat edaran daftar pemilih khusus Pemilu tahun 2014;
- 3) Melakukan rapat koordinasi pengawasan dengan Bawaslu provinsi seluruh Indonesia pada kegiatan rapat koordinasi pengawasan II tahapan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014.

Bawaslu melakukan pemerhatian terhadap jumlah pemilih yang dokumen-dokumen BA rekapitulasi perbaikan DPT hasil perbaikan dari masing-masing provinsi per-tanggal 2 Desember 2013. Terhadap BA rekapitulasi perbaikan DPT hasil perbaikan masing-masing provinsi per-tanggal 20 Januari 2014 diperoleh hasil sebagai berikut:

- 1) Terdapat 2 (dua) provinsi (sumut dan NTT) yang mengalami penurunan jumlah DPT masing-masing sebanyak 70.743 dan 6.821 pemilih;
- 2) Terdapat 29 provinsi yang mengalami penambahan jumlah data pemilih dalam BA rekapitulasi DPT hasil perbaikan masing-masing provinsi, dimana penambahan terbesar terdapat di provinsi jawa tengah sebanyak 765.855 pemilih diikuti dengan provinsi
- 3) Terdapat 6 provinsi (sumut, sumbar, sumsel, lampung, DIY, NTT, Kalbar) yang mengalami pengurangan jumlah pemilih dalam DPT per-provinsi, dimana pengurangan pemilih terbesar terdapat di provinsi sumatera utara sebanyak 96.765 pemilih diikuti oleh provinsi NTT berkurang sebanyak 6.593 pemilih;
- 4) Terdapat 18 provinsi yang tidak mengalami penambahan jumlah DPT pada rekapitulasi 20 januari 2014 ke penetapan di tingkat KPU tanggal 15 Februari 2014;



- 5) Terdapat 6 provinsi (jambi, jabar, jateng, jatim, sulteng dan papua) yang mengalami penambahan jumlah DPT, dimana penambahan DPT terbanyak terdapat di provinsi jawa tengah sebanyak 697.509 pemilih diikuti dengan provinsi jambi bertambah sebanyak 3.158 pemilih.

### 5. Pengawasan Terhadap Daftar Pemilih Khusus (DPK)

Berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi, KPU Provinsi telah menetapkan Daftar Pemilih Khusus di tingkat provinsi, dengan rincian sebagai berikut:

### 6. Tindak Lanjut Temuan

Dalam rangka menindaklanjuti berbagai temuan tersebut, Bawaslu beberapa kali menyampaikan rekomendasi kepada KPU untuk melakukan perbaikan daftar pemilih. Rekomendasi tersebut disampaikan melalui surat-surat penerusan temuan kepada KPU sebagai berikut:

- a) Surat Bawaslu Nomor 659/Bawaslu/IX/2013 tanggal 12 September 2013 perihal hasil pengawasan pemuktahiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih dan rekomendasi tindak lanjut;

**Tabel 3.15:**  
**Jumlah DPK di Tingkat Provinsi**

NO	PROVINSI	DPK
1	ACEH	12.009
2	SUMUT	83.578
3	SUMBAR	22.445
4	RIAU	64.336
5	JAMBI	29.641
6	SUMSEL	38.184
7	BENGKULU	5.457
8	LAMPUNG	22.337
9	BABEL	8.707
10	KEPRI	37.868
11	DKI JAKARTA	21.127
12	JABAR	128.883
13	JATENG	27.375
14	DIY	5.846
15	JATIM	38.592
16	BANTEN	45.696
17	BALI	2.889
18	NTB	2.291
19	NTT	65.605
20	KALBAR	14.857
21	KALTENG	15.212
22	KALSEL	14.561
23	KALTIM	49.482
24	SULUT	16.607
25	SULTENG	14.767
26	SULSEL	21.239
27	SULTRA	10.996
28	GORONTALO	2.187
29	SULBAR	12.685
30	MALUKU	21.126
31	MALUT	13.578
32	PAPUA	31.154
33	PAPUA BARAT	
<b>JUMLAH</b>		<b>901.317</b>

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- b) Surat Bawaslu Nomor 746/Bawaslu/X/2013 tanggal 11 Oktober 2013 perihal hasil pengawasan dan pencermatan daftar pemilih Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014;
- c) Surat Bawaslu Nomor 757/Bawaslu/X/2013 tanggal 18 Oktober 2013 perihal perkembangan hasil pengawasan dan pencermatan DPT Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tingkat Kab/Kota;
- d) Surat Bawaslu nomor 762/Bawaslu/X/2013 tanggal 23 Oktober 2013 perihal hasil pengawasan dan pencermatan daftar pemilih Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014.

Berdasarkan rekomendasi Bawaslu, penyusunan daftar pemilih Pemilu mengalami perubahan.

- a) Berdasarkan surat rekomendasi Bawaslu Nomor 659/Bawaslu/IX/2013, KPU menunda penetapan DPT dengan dikeluarkan surat Surat Edaran Nomor 644/KPU/IX/2013. Sebelum penundaan penetapan DPT, berlangsung Rapat Dengar Pendapat (RDP) di komisi II yang melibatkan bawaslu dan KPU. Dalam rapat dengar pendapat, Bawaslu menyampaikan beberapa rekomendasi sebagai pendapat dari Bawaslu, yang salah satunya adalah rekomendasi penundaan penetapan DPT.
- b) Sebagai akibat penundaan penetapan DPT, KPU melakukan perubahan terjadwal dan program tahapan Pemilu 2014 menjadi perubahan peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2011. Disamping perubahan terhadap Peraturan KPU, KPU juga mengeluarkan Surat Edaran Nomor 694/KPU/X/2013 perihal pencetakan dan penetapan DPT
- c) Setelah dilakukan penundaan untuk dilakukan perbaikan terhadap DPT, dilakukan penetapan kembali DPT di KPU Kab/Kota sesuai dengan surat Edaran KPU Nomor 644/KPU/IX/2013. Hasil penetapan DPT dilakukan pemeriksaan oleh pengawas Pemilu dan KPU mengeluarkan surat Edaran nomor 706/KPU/X/2013 perihal pembersihan data ganda K1
- d) Pada tanggal 19-20 Oktober dilakukan pleno rekapitulasi penetapan DPT di tingkat Provinsi dan tanggal 23 Oktober dilaksanakan pleno rekapitulasi DPT di tingkat Nasional.

e) Berdasarkan hasil pelaksanaan pengawasan terhadap hasil pleno penetapan rekapitulasi, Bawaslu menyampaikan surat ke KPU nomor 762/Bawaslu/X/2013 perihal hasil pengawasan dan pencermatan penetapan Daftar pemilih Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Dan dalam pleno diputuskan untuk dilakukan penundaan penetapan untuk dilakukan perbaikan DPT sebagaimana Surat Edaran KPU Nomor 716/KPU/X/2013 perihal perbaikan daftar pemilih

## 7. Pelaksanaan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Tahapan Pendaftaran Pemilih

Pelanggaran administrasi yang mayoritas terjadi pada tahapan pendaftaran pemilih adalah: (1) adanya pemilih yang memenuhi syarat namun tidak terdaftar; (2) adanya Warga Negara Indonesia yang tidak memenuhi syarat namun terdaftar di dalam Daftar Pemilih. Pelanggaran administrasi tersebut dapat digambarkan di dalam tabel sebagai berikut.

**Tabel 3.16:**  
**Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pendaftaran Pemilih**

No.	Pelanggaran Administrasi	Jumlah
1.	Temuan	911
2.	Laporan	74
3.	Diteruskan ke Kpu	985
4.	Ditindaklanjuti KPU	919
5.	Tidak Ditindaklanjuti	66

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.17:**  
**Data Pelanggaran Pidana Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih**

No.	Pelanggaran Pidana	Jumlah
1.	Temuan	2
2.	Laporan	1
3.	Diteruskan ke Polisi	3
4.	Dihentikan Polisi	2
6.	Diteruskan ke Kejaksaan	1
7.	Dihentikan Kejaksaan	1
8.	Dilimpahkan ke Pengadilan	0

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

## 8. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Tahapan Penetapan Daftar Pemilih

Berdasarkan uraian hasil pengawasan dan penindakan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya KPU telah menunjukkan upaya untuk mendorong agar proses pemutakhiran data pemilih ini dapat dilaksanakan secara tertib, transparan, dan akuntabel. Perapan sistem IT melalui Sidalih serta pembukaan akses kepada masyarakat untuk melakukan pengecekan secara online patut diapresiasi sebagai sebuah terobosan yang maju. Namun demikian, masih terdapat beberapa persoalan yang perlu diperhatikan:

- a. Bahwa system pendaftaran pemilih sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menganut *periodic voter registration systems* secara nyata telah menimbulkan berbagai kesulitan serta tidak efisien. Sistem ini pada umumnya memerlukan beberapa pra-syarat antara lain: a) tersedianya row material data kependudukan yang rapi dan bersih dari Pemerintah dimana kondisi ini tidak terpenuhi, b) tersedianya sarana dan prasarana pemutakhiran data pemilih yang kuat misalnya tersedianya pantarlih yang terlatih dan dukungan dana yang memadai, yang mana kondisi ini juga tidak tersedia, serta c) tersedianya system pengolahan data yang terintegrasi dan mudah dioperaionalisasikan, yang mana hal ini juga tidak tersedia. Dalam kondisi tersebut, maka penerapan *periodic voter registration systems* menjadi tidak efektif.
  - b. Sebelum penyerahan DP4 oleh pemerintah, perlu dilakukan korscek terlebih dahulu oleh pemerintah sehingga DP4 yang diberikan dalam kondisi baik
  - c. Dalam pelaksanaan pengawasan memerlukan:
    - 1) dukungan relawan/mitra pengawas Pemilu serta dukungan partisipasi partai politik peserta Pemilu
    - 2) Perlu penggunaan teknologi dalam pengawasan daftar pemilih
    - 3) hasil pengawasan perlu disampaikan kepada pihak-pihak selain KPU seperti Dinas Kependudukan Dan catatan sipil yang dilakukan secara berjenjang untuk dilakukan tindak lanjut atas hasil pengawasan tersebut. Dan Pengawas Pemilu melakukan pengawasan atas tindak lanjut perbaikan yang dilakukan oleh para pihak-pihak
  - d. Bahwa upaya pencegahan dengan perlindungan terhadap hak pilih masyarakat perlu menjadi fokus dalam pengawasan
- b. Penerapan *periodic voter registration systems* perlu diikuti dengan pemberian kewenangan secara penuh kepada KPU untuk melakukan pemeliharaan data pemilih secara berkesinambungan.
  - c. Sebagai implikasi dari penerapan *periodic voter registration systems*, maka hendaknya seluruh instansi Pemerintah yang berhubungan dengan data kependudukan diwajibkan untuk melaporkan perkembangan data kependudukan yang dimilikinya secara regular kepada KPU.
  - d. Dalam hal system pendaftaran pemilih tetap menggunakan metode *periodic voter registration systems*, maka perlu diperhatikan beberapa hal berikut ini:
    - a. Sebelum penyerahan DP4 oleh pemerintah, perlu dilakukan korscek terlebih dahulu oleh pemerintah sehingga DP4 yang diberikan dalam kondisi baik
    - b. Dalam pelaksanaan pengawasan memerlukan:
      - dukungan relawan/mitra pengawas Pemilu serta dukungan partisipasi partai politik peserta Pemilu
      - Perlu penggunaan teknologi dalam pengawasan daftar pemilih
      - hasil pengawasan perlu disampaikan kepada pihak-pihak selain KPU seperti Dinas Kependudukan Dan catatan sipil yang dilakukan secara berjenjang untuk dilakukan tindak lanjut atas hasil pengawasan tersebut. Dan Pengawas Pemilu melakukan pengawasan atas tindak lanjut perbaikan yang dilakukan oleh para pihak-pihak.

Mengacu kepada kesimpulan tersebut, maka Bawaslu menyampaikan beberapa rekomendasi perbaikan system pendaftaran pemilih untuk Pemilu ke depan sebagai berikut:

- a. Perlu kiranya dipertimbangan perubahan system pendaftaran pemilih dari *periodic voter registration systems* menjadi *continuous voter registration systems*. Pilihan penerapan *periodic voter registration systems* ini akan dapat mengefisienkan proses pendataan pemilih di masa mendatang.

### 3.2.3. Pengawasan Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Tahapan Penetapan jumlah kursi dan pemetaan daerah pemilihan sebenarnya memiliki posisi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan Pemilu. Tidak hanya partai politik saja yang seharusnya merasa memiliki kepentingan terhadap tahapan ini, tetapi juga masyarakat, terutama kelompok-kelompok etnis agama dan etnis yang memiliki karakter yang khusus. Partai politik dan calon anggota legislative secara jelas memiliki kepentingan karena pada tahapan ini akan ditetapkan berapa jumlah kursi yang akan diperebutkan dalam suatu daerah pemilihan. Di samping itu, dampak penetapan peta daerah pemilihan juga berpotensi menguntungkan atau merugikan partai politik tertentu, terutama yang secara geo-politik basis dukungannya tidak tersebar secara merata.

Bagi masyarakat, pemetaan dapil dan penentuan jumlah kursi ini akan sangat mempengaruhi asset jumlah keterwakilan mereka di parlemen. Berdasarkan asas proporsionalitas, jumlah penduduk yang besar seharusnya diwakili oleh sejumlah besar wakil rakyat, demikian pula sebaliknya. Khusus bagi kelompok etnis atau entitas budaya tertentu, kebutuhan untuk mendapatkan jatah kursi yang mampu merepresentasikan kepentingan mereka secara khusus amatlah penting. Keabaian masyarakat terhadap tahapan ini, berpotensi merugikan tingkat keterwakilan mereka di parlemen.

Pada Pemilu tahun 2014 jumlah Dapil DPRD provinsi 259 dapil serta DPRD kabupaten dan kota 2117 dapil. Ini berbeda dengan tahun 1999 dimana angkanya berada pada 217 DPRD Provinsi dan 1864 kabupaten-kota. Perubahan daerah pemilihan ini disebabkan oleh penambahan jumlah penduduk dan/ atau pemekaran daerah, misalnya Dapil di Provinsi DKI Jakarta, ada sejumlah kotamadya yang harus dibelah dapilnya karena mempertimbangkan jumlah populasi di wilayah tersebut. Daerah Kepulauan Seribu, untuk Pemilu 2014, tidak lagi memiliki dapil karena digabungkan dengan Jakarta Utara, yaitu Dapil DKI Jakarta 2. Selain itu, kotamadya yang harus dibelah ada Jakarta Selatan dan Jakarta Barat, karena jika tidak dibelah alokasi kursi DPRD melampaui 12 kursi.

Penyusunan dan penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan ini penting untuk diawasi karena memiliki potensi kerawanan yang meliputi: pertama kemungkinan tidak terpenuhinya asas kesetaraan nilai suara. Hal ini bias terjadi apabila jumlah kursi di dapil satu dengan dapil lainnya dalam sebuah wilayah (kabupaten atau provinsi) tidak proporsional, misalnya di sebuah daerah pemilihan dengan jumlah penduduk yang sedikit tetapi mendapatkan alokasi kursi yang lebih banyak dibandingkan dapil lainnya yang memiliki jumlah penduduk yang lebih banyak.

Kedua kemungkinan tidak dijalankannya ketentuan perundang-undangan terkait ambang batas dan proporsi kursi di daerah pemilihan, dan ketiga kemungkinan terjadinya proses pemetaan dapil yang tidak sesuai dengan batas wilayah administrasi.

#### 1. Persiapan Pengawasan Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Persiapan pada proses pelaksanaan pengawasan daerah pemilihan dan alokasi kursi, Bawaslu melakukan serangkaian persiapan yang dilakukan yakni :

- Tanggal 5-7 November 2012, FGD Penyusunan Bahan Pengawasan daerah pemilihan, yang menghasilkan beberapa catatan penting untuk menjadi acuan pengawasan antara lain:
  - a. Penyusunan alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan perlu menggunakan data sensus terakhir.
  - b. Prinsip alokasi kursi harus memperhatikan 4 prinsip yakni
    - Daerah pemilihan merupakan satu kesatuan yang utuh (*contiguous district*)
    - Kesetaraan populasi (*equal population*)
    - Menjaga kesamaan kepentingan dari komunitas (*preserving communities of interest*)
    - Menjaga keutuhan wilayah politik/administrasi (*preserving political subdivision*), dan
    - Kekompakan daerah pemilihan (*compactness*)
  - c. Jumlah dapil dalam satu provinsi diharapkan tidak terlalu jauh. untuk kabupaten misal ada wilayah sebaran dapil dengan jumlah 5, 10,12 maka diambil jalan tengah adalah 5,6,8 pada jumlah dapil.
  - d. kabupaten kota harus mempertimbangkan kepentingan wilayah kultural misal suku / etnis badui, samin, Dayak, dll, pada proses pemecahan wilayah dapil.
  - e. Di sisi lain juga ada problem wilayah lain yang mesti dipertimbangkan yakni pertimbangan SDA seperti jalan tol, air, tanah (bogor vs cianjur) melihat lokalitas setempat
  - f. Adakalanya jumlah populasi kecil,dapil bertambah dan jumlah populasi besar dapil berkurang - paradox populasi. Nah ini bisa diselesaikan dengan model quota.



- Bawaslu mengeluarkan surat Instruksi nomor 080/Bawaslu/II/2013 pada tanggal 14 Februari 2014 kepada Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota nomor terkait pengawasan dapil dan alokasi kursi.

2. Kegiatan Pengawasan Penataan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

**Tabel 3.18:**  
**Hasil Pengawasan Penataan Daerah Pemilihan**

Nama Provinsi	Hasil Pengawasan	Tindak Lanjut
Lampung	Terdapat masalah dalam Dapil Lampung III Kota Metro, karena tidak berbatasan secara langsung dengan Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Pringsewu. Alasan yang disampaikan oleh KPU Provinsi karena Kota Metro tidak bisa digabungkan dengan Kabupaten Lampung Tengah atau Kabupaten Lampung Timur yang secara geografis berbatasan secara langsung karena hal tersebut melanggar azas <i>coterminous</i>	Bawaslu Provinsi tidak memberikan rekomendasi karena alasan yang diberikan oleh KPU Provinsi
Maluku Utara	Terdapat usulan penataan dapil pada saat konsultasi publik di Kabupaten Halmahera tengah yakni Dapil III Pulau Gebe dalam Pemilu 2009 merupakan dapil tersendiri dengan alokasi kursi 4 sekarang dalam Pemilu 2014 digabungkan pada Dapil II yakni Patani Barat, Patani dan Pulau Gebe, karena jumlah penduduk pulau Gebe hanya 4941 jiwa tidak mencukupi 3 kursi dalam satu dapil.	Bawaslu Provinsi maupun Panwas kabupaten HalTeng tidak memberikan masukan kepada KPU Prov.
Jawa Timur	Di kabupaten Pacitan dan Ponorogo, Jawa Timur, jumlah penduduk menurun mencapai angka 403.828 (empat ratus tiga ribu, delapan ratus dua puluh delapan) orang. Pada Pemilu Tahun 2009, jumlah penduduk Jatim mencapai 37.673.713 dan jumlahnya turun pada Pemilu 2014 yang hanya mencapai 37.269.885 orang. Padahal laju pertumbuhan penduduk di Jawa Timur relatif cukup besar di banding daerah lain di Indonesia.	

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Bawaslu melakukan pengawasan dengan cara mengikuti forum penataan dapil yang dilakukan oleh setiap KPU di setiap tingkatan, baik Bawaslu provinsi maupun panwas kabupaten/kota. Dari hasil yang didapat bahwa semua proses yang dilakukan sudah sesuai dengan alur yang sudah ditetapkan dalam UU 8/2012. Berikut Hasil pengawasan beberapa provinsi yang terdapat catatan khusus:

3. Rapat Koordinasi dengan Partai Politik peserta Pemilu dan konsultasi publik

Rapat Koordinasi di tingkat nasional diadakan pada tanggal 28 februari 2014 dengan dihadiri 12

**Tabel 3.19:**  
**Hasil Pengawasan Rapat Koordinasi dengan Parpol**

<b>Nama Provinsi</b>	<b>Hasil Pengawasan</b>	<b>Tindak Lanjut</b>
Maluku	KPU Provinsi melakukan rapat koordinasi dengan parpol. Terjadi polemik terkait penentuan dasar hukum yang dirujuk dalam proses penyusunan karna PKPU belum disahkan. Lebih lanjut KPU prov mengatakan bahwa tidak mengadakan konsultasi publik karena sebelumnya sudah ada forum tersebut dalam bentuk pertemuan bersama.	Bawaslu Prop memberikan rekomendasi kepada KPU Prov agar menyusun dapil mengacu pada PKPU yang telah disahkan atau peraturan yang berkaitan. Kemudian KPU mengadakan pertemuan kembali tentang penentuan dapil dengan Parpol dan Bawaslu untuk membahas penentuan dapil sesuai dengan mekanisme PKPU 5 / 2013.
Lampung	KPU Provinsi melakukan rapat koordinasi dan konsultasi publik sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-undang dan PKPU No. 5 tahun 2013, kegiatan tersebut dilaksanakan pada tanggal 28 Februari 2013. Ada 9 (Sembilan) Partai Politik yang hadir pada acara tersebut yaitu: Partai NasDem, PKB, PKS, PDIP, Partai Golkar, Partai Gerindra, PAN, PPP, Hanura. Partai Demokrat tidak hadir. Pada rakor tersebut Partai Gerindra dan PKB menyampaikan usulan sebanyak 9 dapil, sedangkan 7 partai yang lain sependapat dengan usulan KPU Provinsi Lampung yaitu 8 dapil	Tidak ada tindaklanjut karena tidak ditemukan temuan
DKI Jakarta	Dalam rapat koordinasi parpol dan konsultasi publik, KPU Provinsi DKI Jakarta tidak memberikan kesempatan kepada Bawaslu Provinsi DKI Jakarta untuk memberikan pendapat, KPU Provinsi DKI Jakarta juga tidak menyampaikan informasi kepada partai politik dan Bawaslu Provinsi	

	DKI kapan usulan penetapan dapil akan diajukan kepada KPU. Namun baru pada saat KPU di undang oleh Bawaslu Prov DKI Jakarta di acara rapat koordinasi pengawasan tanggal 1 Maret 2013, KPU Provinsi menyampaikan usulan penataan dapil disampaikan ke KPU tanggal 2 Maret 2013.	
Kalimantan Selatan	Berdasarkan hasil pengawasan, dalam forum rapat koordinasi dan konsultasi publik, KPU Provinsi Kalimantan Selatan telah memberikan ruang dan akses seluas-luasnya bagi Partai Politik untuk memberikan tanggapan dan masukannya dalam hal penentuan jumlah dapil dan alokasi kursi. Bahkan KPU Provinsi Kalimantan Selatan memberikan kesempatan waktu 1 hari bagi Parpol untuk berkonsolidasi, untuk mengusulkan dan mengajukan dapil dan alokasi kursi di wilayah Provinsi Kalimantan Selatan.	Tidak ada tindaklanjut karena tidak ditemukan temuan

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

4. Penyerahan Hasil Daerah Pemilihan

Dari pengawasan pada penyerahan Hasil daerah Pemilihan di tingkat Provinsi ditemukan beberapa hal sebagai berikut:

**Tabel 3.20:**  
**Hasil Pengawasan Penyerahan Peta Daerah Pemilihan**

Nama Provinsi	Hasil Pengawasan	Tindak Lanjut
Kalimantan Selatan	Konsultasi Publik Penetapan Daerah Pemilihan dinyatakan bahwa Dapil 6 meliputi Kabupaten Tanah Laut dan Kota Banjarbaru dan Dapil 7 meliputi Kabupaten Kotabaru dan Tanah Bumbu, sedangkan dalam Keputusan KPU Nomor: 114/kpts/KPU/2013 ditetapkan bahwa Dapil 6 meliputi Kabupaten Kotabaru dan Tanah Bumbu dan Dapil 7 meliputi Kabupaten Tanah Laut dan Kota Banjarbaru	Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan menyampaikan keberatan dengan Nomor Surat: 46/Bawaslu-KS/III/2013 tertanggal 21 Maret 2013. Bawaslu Kalsel dalam hal ini mempertanyakan alasan KPU RI merubah Dapil tersebut. KPU Provinsi Kalimantan Selatan menjawab surat tersebut yang intinya menyatakan bahwa perubahan tersebut merupakan kewenangan dari KPU RI.
Maluku Utara	Pada proses penetapan Daerah Pemilihan yakni hasil masukan dan tanggapan dari partai politik dan masyarakat. Terdapat masukan masyarakat terkait dengan daerah pemilihan maluku utara 1 harus dipisahkan menjadi 2 daerah	Tidak ada tindaklanjut karena tidak ditemukan temuan

	<p>pemilihan karena untuk kabupaten Halmahera Barat telah cukup 4 kursi, sementara kota Ternate terdapat 8 kursi, sebab kedua arah tersebut terpisah oleh lautan.</p> <p>Laporan dari DPRD Kabupaten Halmahera Selatan terkait dengan penetapan Daerah Pemilihan (Dapil) di Kabupaten Halmahera Selatan terjadi penambahan 1 (satu) Dapil yang diduga terjadi penggelembungan jumlah penduduk dalam satu wilayah</p>	<p>Terhadap laporan tersebut Bawaslu Provinsi Maluku Utara melakukan klarifikasi terhadap KPU Kabupaten Halmahera Selatan pada tanggal 25 Februari 2013 yang telah melakukan kajian dan sudah direkomendasikan kepada KPU Provinsi Maluku Utara dan KPU Provinsi Maluku Utara telah menindaklanjuti rekomendasi tersebut.</p>
Bengkulu	<p>a. KPU provinsi masih perlu mencermati lagi aturan perundang-undangan yang ada karena kabupaten atau daerah-daerah yang dapilnya tidak memenuhi ketentuan minimal 3 kursi tidak digabung diusulkan menjadi satu daerah pemilihan dalam rancangan (opsi 3).</p> <p>b. Karena ada masukan dari parpol yang tidak diakomodir oleh KPU Prov, mayoritas parpol mendukung opsi 1, namun KPU Provinsi Bengkulu, membawa usulan opsi 2 ke KPU RI.</p> <p>c. Hasil penataan belum disampaikan ke Bawaslu Provinsi, walaupun sudah dilaporkan ke KPU RI oleh KPU Provinsi</p>	<p>Tidak diinformasikan apakah ada tindak lanjut dari Provinsi</p>
Jawa Timur	<p>1. Ada beberapa indikasi ketimpangan dalam Dapil Gresik 3 yang meliputi kecamatan Duduk sampeyan, cerme, benjeng, balong panggang jumlah kursi 10. Penentuan dapil tersebut kurang memenuhi asas proporsional dengan jumlah kursi yang membengkak dan integralitas wilayah geografis di wilayah tersebut kurang terjangkau antara satu wilayah dengan wilayah lainnya.</p> <p>2. Potensi pelanggaran yaitu adanya pemekaran kecamatan yang baru yaitu kecamatan Gayam yang gabungan dari 2 kecamatan sebelumnya, yaitu kecamatan Kalitidu dan Kecamatan Ngasem, dimana antara kecamatan Gayam dengan Kecamatan Kalitidu beda dapil.</p>	<p>Bawaslu Provinsi dan Panwas Kab Gresik telah memberikan rekomendasi kepada KPU Prov dan KPU kab Gresik untuk menyusun dapil sesuai dengan masukan masyarakat dan parpol, namun tidak dilakukan. hasil tetap bergantung kepada keputusan internal KPU kab.gresik.</p>



	<p>3. 3) terjadi penataan Daerah Pemilihan (DAPIL) yang tidak sesuai prosedur karena dalam penataan DAPIL hanya mengundang utusan Parpol dan pejabat pemerintahan saja, itupun dilakukan secara terpisah, tanpa melibatkan unsur pokok seperti Tokoh masyarakat, LSM, Akademisi.</p>	
--	--	--

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

## 5. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi pengawasan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi

Proses penetapan jumlah alokasi kursi dan daerah pemilih sangat bergantung kepada data jumlah penduduk serta 4 pra-syarat lainnya. Sedangkan secara procedural, proses ini memerlukan pembicaraan antara KPU dengan partai politik peserta Pemilu dan bahkan jika dipandang perlu melibatkan pula kelompok-kelompok etnis masyarakat yang berpotensi terdampak dari proses ini, sebelum KPU menerbitkan surat keputusan tentang jumlah alokasi kursi dan daerah pemilihan. Dalam prakteknya, proses ini dilaksanakan tanpa melalui proses pembicaraan yang intensif, bahkan di beberapa daerah partai politik dan pengawas Pemilu kurang mendapatkan informasi yang memadai dari KPU. Ada beberapa daerah yang secara entitas terkesan dipaksakan menjadi satu dapil, padahal secara sosio antropologis begitu berbeda, sehingga keterwakilan masyarakat boleh jadi tidak terpenuhi. Contoh Tojo una-una ke dapil Poso - Morowali.

Pada forum rapat koordinasi Partai Politik terhadap dapil yang sudah ditentukan tidak banyak masukan yang diberikan oleh partai politik, panwas dan anggota masyarakat. Kalaupun ada masukan KPU beserta jajarannya hanya menampung usulan tersebut kemudian dirapatkan secara internal kemudian hasil/data tersebut tidak berubah. Berdasarkan kondisi tersebut, maka Bawaslu merekomendasikan agar pada Pemilu mendatang, proses penentuan jumlah alokasi kursi dan daerah pemilihan dilakukan dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- Penyusunan dapil harus melibatkan partai politik, pengawas Pemilu, serta kelompok-kelompok masyarakat dan warga etnis setempat yang berpotensi terdampak dari keputusan KPU ini.
- KPU perlu mensosialisasikan secara lebih terbuka kepada partai politik dan masyarakat mengenai dasar argumentasi dan implikasi dari desain daerah pemilihan dan jumlah kursi yang akan diputuskannya. Hal ini diperlukan

untuk memastikan bahwa partai politik menyadari dampak desain daerah pemilihan ini dan mampu melakukan antisipasi dalam proses pelaksanaan kompetisi dalam Pemilu.

### 3.2.4. Pengawasan Tahapan Pencalonan

Pelaksanaan pendaftaran calon anggota DPR yang dilakukan oleh KPU dimulai dengan tahap Pengumuman Pendaftaran Pencalonan yang dilaksanakan pada tanggal 6 s/d 8 April 2013, kemudian dilanjutkan dengan Pendaftaran Pencalonan pada tanggal 9 s/d 15 April 2013, hingga penetapan daftar calon tetap pada tanggal 4 Agustus 2013.

Dalam pelaksanaannya, ditemukan beberapa permasalahan yang kemudian menjadi sumber kecarut-marutan pelaksanaan tahapan pencalonan anggota DPR. Adapun hal sebagaimana dimaksud adalah terkait manajemen pelaksanaan yang dilakukan oleh KPU, dan yang kedua adalah permasalahan konsistensi KPU dalam menerapkan peraturan undang-undang.

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran

##### a. Permasalahan dalam Pelaksanaan Tahapan Pencalonan

Dalam penyelenggaraan tahapan pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD, secara umum terdapat permasalahan menyangkut ketelitian, ketegasan policy, serta transparansi proses verifikasi data persyaratan calon yang dilakukan oleh KPU. Ketidakkonsistenan KPU dalam menerapkan peraturan perundang-undangan hingga ke petunjuk teknis, mengakibatkan petugas verifikasi tidak secara ketat menerapkan aturan karena adanya berbagai pelanggaran yang berasal dari kebijakan internal KPU. Hal ini pada akhirnya menyebabkan buruknya kualitas dokumen persyaratan administrasi bakal calon Anggota DPR.

Di sisi lain terdapat permasalahan di tingkat peserta Pemilu, dimana kualitas dokumen kelengkapan administrasi Bakal Calon Anggota DPR, untuk seluruh Partai Politik dianggap masih Buruk. Hal ini disebabkan karena kekurangan telitian masing

– masing bakal calon dalam melengkapi dokumen administrasi persyaratan, juga karena kurangnya pemahaman terhadap persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.

#### **b. Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan dalam Tahapan Pencalonan**

Untuk memastikan pelaksanaan pengawasan yang efektif, efisien, terukur dan bersifat seragam sebagai standart di setiap tingkatan, Bawaslu RI melakukan beberapa persiapan. Adapun persiapan yang dimaksud adalah:

1. Membuat pemetaan potensi kerawanan dalam tahapan pencalonan. Dalam hal ini Bawaslu RI menitikberatkan pada fokus pengawasan yang terbagi kedalam 3 (tiga) aspek yakni :
  - a) Pengawasan terhadap proses verifikasi persyaratan Bakal Calon Anggota DPR yang dilakukan oleh KPU. Dalam kaitan ini yang menjadi titik tekan adalah bagaimana manajemen verifikasi yang dilaksanakan oleh KPU;
  - b) Pengawasan terhadap faktualisasi kebenaran kelengkapan persyaratan Bakal Calon Anggota DPR. Dalam hal ini yang menjadi objek adalah dokumen persyaratan Bakal Calon Anggota DPR; dan
  - c) Sinkronisasi hasil pelaksanaan kelengkapan, kebenaran persyaratan calon dengan penetapan calon anggota DPR dalam DCT.
2. Bawaslu membuat alat kerja pengawasan tahapan pencalonan beserta kalender pengawasan sebagai kontrol waktu atas aktivitas pengawasan (terlampir).

Bawaslu RI melakukan pengawasan terhadap proses verifikasi kelengkapan persyaratan Bakal Calon Anggota DPR, dengan menggunakan 3 (tiga) metode yakni :

1. Metode observasi dan pengawasan langsung dilakukan dalam kaitan fokus pengawasan terhadap manajemen verifikasi persyaratan;
2. Metode audit dilakukan untuk memastikan kebenaran dan kelengkapan dokumen persyaratan yang diajukan oleh Bakal Calon Anggota DPR. Audit terhadap dokumen menggunakan teknik *sampling* yang dianggap dapat mewakili keseluruhan populasi data dokumen yang diajukan oleh bakal calon setiap Parpol peserta Pemilu. Jumlah sampel dokumen yang diperiksa/audit sebanyak 1.083 (seribu delapan puluh tiga) dokumen, atau sebesar 16,5 % (enam belas koma lima persen) dari total jumlah dokumen Bakal Calon

Anggota DPR.

3. Metode pengawasan tindak lanjut atas hasil pengawasan dokumen kebenaran dan validitas calon anggota DPR yang ditetapkan dalam DCT adalah calon yang memang telah memenuhi seluruh persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Metode dijalankan dengan melakukan pemeriksaan silang atas seluruh nama yang tertera didalam DCT dengan seluruh dokumen hasil pengawasan yang dilakukan sebelumnya.

#### **c. Temuan dugaan pelanggaran dalam tahapan pencalonan dan Tindaklanjutnya**

1. Metode Observasi, Audit Kelengkapan dan Tindak Lanjut

Pelaksanaan pengawasan dilakukan secara melekat dengan menempatkan personil pengawas di KPU sebagai tempat observasi dan audit/penelitian dokumen berkas administrasi Bakal Calon Anggota DPR pada tanggal 21 s.d. 29 Mei 2013. Hasil pengawasan verifikasi kelengkapan persyaratan Bakal Calon Anggota DPR menemukan adanya masalah pada aspek :

1. Kualitas dokumen Administrasi Bakal Calon Anggota DPR;
2. Kualitas manajemen verifikasi yang dilaksanakan oleh KPU;

Kesimpulan hasil verifikasi kelengkapan persyaratan Bakal Calon Anggota DPR dapat diuraikan kesimpulannya sebagai berikut :

- a) Kualitas dokumen Administrasi Bakal Calon Anggota DPR;

Bawaslu melakukan uji sampling terhadap kualitas kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan bakal calon Anggota DPR periode tahun 2014 – 2019, dengan menggunakan sampel dokumen sebanyak 1.080 (seribu delapan puluh) dokumen, atau sebesar 16,5 % (enam belas koma lima persen) dari total jumlah dokumen Bakal Calon Anggota DPR. Jumlah sampel tersebut, tersebar dari 39 (tiga puluh Sembilan) Daerah Pemilihan (Dapil).

Dari hasil audit terhadap dokumen kelengkapan persyaratan bakal calon Anggota DPR, diperoleh beberapa fakta permasalahan masing-masing partai politik sebagai berikut:

- 1) Permasalahan Pengisian Formulir Pencalonan Model

**Tabel 2.21:**  
**Hasil Audit Kelengkapan Berkas Persyaratan Calon**

Formulir Model BB	:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak di isi</li> <li>• Ada, tapi tidak ditandatangani</li> </ul>
Formulir Model BB 1	:	Ada, tapi Tidak Bermaterai
Formulir Model BB 2	:	Ada, tapi mengisi juga Formulir Model BB 1
Formulir Model BB 3	:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak Ada</li> <li>• Ada, tapi tidak bermaterai</li> </ul>
Formulir Model BB 4	:	Ada, padahal bukan anggota TNI, Polri, PNS maupun BUMN/BUMD
Formulir Model BB 5	:	Ada, padahal bukan anggota DPR/DPD
Formulir Model BB 6	:	Ada, padahal bukan Penyelenggara Pemilu
Formulir Model BB 7	:	Ada, bukan Kepala Desa atau Perangkat Desa
Formulir Model BB 8	:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada, tapi tidak bermaterai</li> <li>• Ada, tapi milik orang lain</li> </ul>
Formulir Model BB 9	:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak Ada</li> <li>• Ada, tapi tidak bermaterai</li> </ul>
Formulir Model BB 10	:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak Ada</li> <li>• Ada, tapi tidak bermaterai</li> </ul>
Formulir Model BB 11	:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada, tapi tidak ada foto</li> <li>• Ada, tapi tidak ditandatangani</li> </ul>

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- 2) Permasalahan terkait Ijazah  
Pola permasalahan kelengkapan Ijazah antara lain adalah sebagai berikut:
  - a. Tidak memiliki Ijazah SMA;
  - b. Surat Keterangan dari Sudin Dikpen Menengah bahwa tidak bisa dikeluarkan surat keterangan pengganti ijazah SMA, karena Nomor Registrasi Ijazah SMA hilang;
  - c. Ijazah SMA dalam bentuk blanko yang ditulis tangan, dengan menggunakan tanda tangan asli dan stempel basah;
  - d. Ijazah SMA menggunakan keterangan kehilangan, namun tidak ada lampiran keterangan dari kepolisian;
  - e. Nama di ijazah berbeda dengan dokumen lainnya;
  - f. Ijazah SMA di scan;
  - g. Legalisir ijazah tidak ada tanggal atau tanggal lama (bukan terbaru)
  - h. Ijazah tidak dilegalisir;
  - i. Dalam Ijazah tidak ada foto dan cap tiga jari; dan
  - j. Ijazah S-1/S-2 tidak ada, namun pencantuman nama menggunakan gelar S-1/S-2

- 3) Permasalahan Surat Keterangan  
Pola permasalahan kelengkapan Surat Keterangan antara lain adalah sebagai berikut:

- Tidak memiliki (1) Surat keterangan tanda bukti terdaftar sebagai pemilih, (2) Surat

- Keterangan Sehat jasmani dan Rohani dan (3) Surat Keterangan bebas Narkoba;
- Surat Keterangan bebas Narkoba tidak ada;
- Surat keterangan tanda bukti terdaftar sebagai pemilih tidak ada;
- Surat Keterangan Sehat jasmani dan Rohani tidak ada atau hanya fotocopy dilegalisir;
- Surat Keterangan bebas Narkoba di scan atau foto copy ;
- Surat keterangan tanda bukti terdaftar sebagai pemilih hasil scanning;
- Surat keterangan tanda bukti terdaftar sebagai pemilih Pemilukada bukan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD;
- Surat keterangan sehat jasmani tidak menyimpulkan sehat jasmani;
- Surat keterangan tanda bukti terdaftar hanya berupa kartu pemilih Pemilukada;
- Surat keterangan tanda bukti terdaftar hanya berupa surat keterangan penduduk dari kantor Kelurahan/Kecamatan;
- Surat Keterangan Sehat jasmani dan Rohani dikeluarkan oleh RS swasta; dan
- Surat Keterangan bebas Narkoba dikeluarkan oleh RS swasta

#### 4) Permasalahan Lainnya

Permasalahan lainnya yang terpotret dalam proses pengawasan ini adalah sebagai berikut :

- Perbedaan nama antara KTP dengan KTA dengan Formulir Model;
- Fotocopy KTP dan KTA tidak ada/tidak jelas;
- KTP sudah tidak berlaku;
- KTA tidak ada foto;
- KTA sudah tidak berlaku;
- KTA tidak ada foto dan tanda tangan;
- Masih tercatat dan aktif sebagai staf pada Sekretariat Bawaslu

#### b) Kualitas Manajemen Penyelenggaraan Verifikasi oleh KPU

Adanya fakta permasalahan dalam kualitas dokumen Bakal Calon Anggota DPR merupakan akibat dari beberapa faktor penyebab kualitas manajemen verifikasi yang dilakukan oleh KPU, yang antara sebagai berikut:

##### (1) Ketidakjelasan prosedur teknis verifikasi administrasi yang dilakukan KPU

Dalam wawancara yang dilakukan dengan beberapa petugas verifikator ditemukan fakta bahwa dalam pelaksanaan verifikasi administrasi, KPU tidak memiliki *standar operating and procedure (SOP)* yang

memadai. Tidak ada mekanisme *check dan recheck* secara berjenjang terhadap data yang telah di input oleh staf. *Checking* terhadap input data hanya dilakukan ketika staf merasa tidak yakin terhadap input yang dilakukan. Apabila hasil input staf, data tersebut dinyatakan lengkap atau tidak lengkap tetapi tanpa keterangan maka tidak dilakukan checking. Dengan tidak adanya SOP, maka dapat disimpulkan bahwa KPU tidak memiliki standar kerja yang memadai dalam pelaksanaan verifikasi administrasi Bakal Calon Anggota DPR.

## (2) KPU Tidak Konsisten dalam Menerapkan Aturan

Adanya fakta permasalahan dalam kaitan penerapan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak secara konsisten diterapkan antara Peraturan KPU dengan Petunjuk Teknis. Permasalahan tersebut secara jelas perbedaan antara Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 dan Nomor 13 Tahun 2013 dengan Surat KPU Nomor : 229/KPU/IV/2013, tanggal 8 April 2013, tentang Petunjuk Teknis Tata cara Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Ketidakkonsistenan tersebut antara lain menyakut hal – hal :

- Tanda tangan asli/basah dari Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal Partai Politik terkait pengajuan bakal calon Anggota DPR, DPD dan DPRD;
- Pejabat berwenang untuk melegalisir ijazah yang diajukan oleh masing – masing bakal calon Anggota DPR, DPD dan DPRD.

### d. Tindaklanjut Hasil Pengawasan

Dari hasil pengawasan tersebut disampaikan beberapa rekomendasi perbaikan kepada KPU melalui surat Bawaslu Nomor : 350/Bawaslu/VI/2013, tanggal 4 Juni 2013, perihal : Hasil pengawasan pencalonan Anggota DPR RI melalui audit persyaratan administrasi Bakal Calon Anggota DPR RI. Adapun rekomendasinya sebagai berikut :

1. Meminta kepada KPU untuk mengulang proses verifikasi terhadap dokumen kelengkapan syarat calon anggota DPR-RI dengan memperhatikan ketentuan bahwa keseluruhan persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang adalah bersifat wajib dan kumulatif. Untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan verifikasi ulang tersebut, Bawaslu

meminta KPU agar memberi akses kepada Tim Pengawas Bawaslu untuk melakukan pengawasan langsung bersamaan dengan Tim Verifikator KPU.

2. Meminta kepada KPU untuk tidak mengeluarkan kebijakan internal yang justru menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. KPU harus menjadikan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagai syarat yang harus dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Sebagai tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pada tanggal 5 Juni 2013 di kantor KPU, dilakukan pertemuan koordinasi antara Bawaslu dengan KPU, terkait tindak lanjut rekomendasi hasil pengawasan pencalonan Anggota DPR RI melalui audit persyaratan administrasi Bakal Calon Anggota DPR RI sebagaimana surat Bawaslu Nomor : 350/Bawaslu/VI/2013, tanggal 4 Juni 2013. Pada pertemuan tersebut, KPU merasa belum bisa menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu karena permasalahan waktu.
2. Pada tanggal 10 Juni 2013, berdasarkan undangan KPU Nomor : 412/Und/2013, Bawaslu menghadiri acara penyampaian hasil verifikasi perbaikan administrasi Bakal Calon Anggota DPR RI Pemilu 2014 kepada Partai Politik di Hotel Borobudur Jakarta. Pada kesempatan tersebut, Bawaslu menyampaikan kembali rekomendasi terkait Pengawasan Pencalonan Anggota DPR RI melalui audit persyaratan administrasi Bakal Calon Anggota DPR RI. Secara formal, KPU belum mengindahkan rekomendasi Bawaslu tersebut, karena pada tanggal 10 Juni 2013 KPU menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 486/Kpts/KPU/TAHUN 2013 tanggal 10 Juni 2013, Tentang Penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) Anggota DPR Pemilu Tahun 2014. Bawaslu baru menerima Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 486/Kpts/KPU/TAHUN 2013 tersebut pada tanggal 14 Juni 2013 jam. 19.00 WIB di kantor KPU.
3. Berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 486/Kpts/KPU/TAHUN 2013, selanjutnya Bawaslu melakukan penelitian terhadap dokumen DCS. Hasil penelitian terhadap dokumen DCS tersebut ditemukan fakta bahwa :



- a. KPU masih mencantumkan nama-nama bakal calon Anggota DPR RI yang direkomendasikan oleh Bawaslu sebagaimana surat Bawaslu Nomor 350/Bawaslu/VI/2013, tanggal 4 Juni 2013. Pencantuman nama – nama tersebut tidak dilakukan konfirmasi terlebih dahulu dengan Bawaslu dalam rangka sinkronisasi hasil audit verifikasi persyaratan administrasi.
  - b. KPU mencantumkan dalam DCS atas nama bakal calon Anggota DPR, padahal yang bersangkutan tidak terdaftar dalam verifikasi administrasi dokumen syarat pengajuan bakal calon Anggota DPR Pemilu 2014.
4. Pada tanggal 11 Juni 2013, KPU mengirim surat ke Bawaslu melalui surat KPU Nomor : 397/KPU/VI/2013 yang menyatakan bahwa KPU telah menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sebagaimana menyatakan bahwa KPU telah menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu surat Bawaslu Nomor 350/Bawaslu/VI/2013, khususnya terhadap dokumen bakal calon anggota DPR yang dinyatakan Potensi Melanggar (PM) oleh Bawaslu. Pada kenyataannya, bahwa KPU tidak pernah melibatkan Bawaslu dalam penelitian/verifikasi ulang terhadap dokumen bakal calon anggota DPR yang dinyatakan Potensi Melanggar (PM) oleh Bawaslu. Untuk mempertegas sikap KPU yang dinyatakan melalui surat KPU Nomor : 397/KPU/VI/2013, maka Bawaslu mengirim surat ke KPU pada tanggal 17 Juni 2013 melalui surat Bawaslu nomor : 380/Bawaslu/VI/2013, perihal : tindak lanjut hasil pengawasan pencalonan Anggota DPR RI melalui audit persyaratan administrasi Bakal Calon Anggota DPR RI, yang pada intinya Bawaslu meminta kepada KPU agar KPU memberikan penjelasan secara resmi kepada Bawaslu terkait tindak lanjut rekomendasi Bawaslu sebagaimana yang disampaikan melalui Surat Bawaslu Nomor : 350/Bawaslu/VI/2013, khususnya mengenai proses dan hasil verifikasi ulang terhadap dokumen bakal calon anggota DPR yang dinyatakan Potensi Melanggar (PM) oleh Bawaslu sebagaimana telah dinyatakan oleh KPU melalui surat Nomor : 397/KPU/VI/2013.
5. Sesuai dengan batas waktu yang disampaikan oleh Bawaslu, ternyata KPU tidak menjawab Surat Bawaslu nomor 380/Bawaslu/VI/2013 tersebut.

Dalam hal ini, dapat diartikan bahwa KPU bersikap telah menindaklanjuti surat Bawaslu 350/Bawaslu/VI/2013, melalui pernyataan surat KPU Nomor : 397/KPU/VI/2013.

6. Dengan dilakukannya perubahan Keputusan KPU Nomor: 486/Kpts/KPU/TAHUN 2013 menjadi Keputusan KPU Nomor: 501/Kpts/KPU/TAHUN 2013 pada tanggal 12 Juni 2013, menguatkan bahwa KPU tidak cermat melakukan verifikasi persyaratan Bakal Calon Anggota DPR RI.
7. Sehari setelah dilakukan perubahan Keputusan KPU tersebut, KPU meminta saran dan pendapat kepada Bawaslu terkait kekurangcermatan KPU dalam melakukan verifikasi perbaikan untuk Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) di Dapil Jawa Barat II yang mana caleg tersebut tidak termasuk dalam daftar caleg yang ditemukan oleh Bawaslu berdasarkan audit data caleg sebagai caleg potensial melanggar (PM). Hal ini menegaskan bahwa KPU memosisikan Bawaslu hanya sekedar formalitas untuk diminta saran dan pendapat. Karena secara substansial, tanpa saran dan pendapat Bawaslu, maka KPU tetap menjalankan keputusannya menetapkan DCT DPR RI dan DPD RI.

## 2. Pelaksanaan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Tahapan Pencalonan

Pelanggaran administrasi yang paling banyak terjadi dalam tahapan pencalonan, yaitu: (a) syarat pencalonan; (b) proses verifikasi calon yang tidak transparan; (c) melebihi jangka waktu. Pelanggaran administrasi tersebut dapat digambarkan di dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 3.22:**  
**Data Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pencalonan**

PENCALONAN				
Temuan	Laporan	Diteruskan Ke KPU	Ditindaklanjuti KPU	Tidak Ditindaklanjuti
257	200	457	416	41

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Pelanggaran pidana pemilu mayoritas di dalam tahapan pencalonan adalah penggunaan dokumen palsu seperti ijazah palsu. Data pelanggaran pidana pemilu dapat digambarkan di dalam tabel sebagai berikut.

**Tabel 3.23:**  
**Data Pelanggaran Pidana**

PENCALONAN								
Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Kepolisian	Diteruskan ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan Ke PN	Putusan PN
8	2	10	6	3	3	1	2	2

san Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pencalonan

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### 3. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Pada tahapan pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD Pemilu tahun 2014 Bawaslu menerima permohonan penyelesaian sengketa sebagai berikut:

1) Pada penetapan Daftar Calon Sementara (DCS)

Bawaslu menerima 9 (sembilan) permohonan penyelesaian sengketa Pemilu pada saat penetapan DCS sebagai berikut:

**Tabel 3.24:  
Penyelesaian Sengketa  
Daftar Calon Sementara Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014**

N O.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN	PTTUN	KASASI
1.	018/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	Partai Gerindra	KPU RI	Permohonan Sengketa Tidak Dapat Diterima				
2.	019/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	Partai Gerindra	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian		
3.	020/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	PPP	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian		
4.	021/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	PAN	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian		
5.	022/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	PBB	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tercapai Kesepakatan			
6.	023/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	HANUR A	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk seluruhnya		
7.	024/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	HANUR A	KPU RI	Permohonan Sengketa Tidak Dapat Diterima				
8.	025/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	PPP	KPU RI	Pelimpahan Ke Bawaslu Jawa Barat				
9.	026/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	PKPI	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian		

88

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.25:  
Penyelesaian Sengketa  
14 tanggal 27 Februari 2014 Perihal : Pengawasan Sum**

N O.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN	PTTUN	KASASI
1.	027/SP-2/Set. Bawaslu /VII/2013	Syaiful Anwar Bahsin	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian	Selesai	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Keterangan:

- Calon yang dinyatakan tidak lolos di DCS, 4 (empat) Pemohon tidak diakomodir karena terbukti tidak memenuhi syarat pencalonan.
- Terdapat 1 (satu) calon yang diakomodir karena terbukti KPU melakukan kesalahan dalam input data calon.
- Kesepakatan damai terjadi pada saat sengketa karena PBB mengakui kesalahan.
- Bawaslu memulihkan dapil yang menjadi petitum dari pemohon.

2) Pada penetapan Daftar Calon Tetap (DCT)

Bahwa Bawaslu menerima 2 (dua) permohonan penyelesaian sengketa Pemilu pada saat penetapan DCT sebagai berikut:

**Tabel 3.26:  
Penyelesaian Sengketa  
Daftar Calon Tetap Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014**

N O.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN	PTTUN	KASASI
1.	#22/SP-2/Set. Bawaslu/VIII /2013	Partai Gerakan	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian	Selesai	
2.	#29/SP-2/Set. Bawaslu/I/2 #13	Lulu Ahmad Ismail	KPU RI	Permohonan Sengketa Tidak Dapat Diterima				

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

#### 4. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Tahapan Pencalonan

Berangkat dari fakta permasalahan yang muncul tersebut, dapat disimpulkan hal – hal sebagai berikut :

1. Kualitas dokumen kelengkapan administrasi Bakal Calon Anggota DPR, untuk seluruh Partai Politik dianggap masih Buruk. Hal ini disebabkan karena kekurang telitian masing – masing bakal calon dalam melengkapi dokumen administrasi persyaratan, juga karena kurangnya pemahaman terhadap persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.
2. Akibat dari permasalahan tersebut, berdasarkan bahwa pemenuhan syarat administrasi Bakal Calon Anggota DPR adalah Wajib akumulatif dan alternatif, maka konsekwensinya adalah Bakal Calon Anggota DPR yang masih belum lengkap/memenuhi persyaratan sampai dengan penetapan Calon Anggota DPR tanggal 29 Mei 2013, dianggap Tidak Memenuhi Syarat (TMS).
3. Dari fakta pengawasan yang ada, dapat disimpulkan bahwa ketidakkonsistenan KPU dalam menerapkan peraturan perundang – undangan hingga ke petunjuk teknis, mengakibatkan petugas verifikator tidak secara ketat menerapkan aturan karena adanya berbagai kelonggaran yang berasal dari kebijakan internal KPU. Hal ini pada akhirnya menyebabkan buruknya kualitas dokumen persyaratan administrasi bakal calon Anggota DPR.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, dalam penyelenggaraan Pemilu mendatang, Bawaslu memandang perlu untuk dilakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut:

1. KPU wajib melaksanakan sosialisasi yang masif dan berulang-ulang untuk memastikan seluruh peserta Pemilu memahami petunjuk teknis pemenuhan seluruh persyaratan pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Prov dan DPRD Kab/Kota.
2. KPU wajib untuk selalu memperhatikan ketentuan bahwa keseluruhan persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang adalah bersifat wajib dan kumulatif.
3. KPU wajib memberi seluruh akses kepada Pengawas Pemilu, baik yang bersifat data dokumen maupun kehadiran fisik disetiap pelaksanaan verifikasi yang dilakukan oleh KPU disetiap tingkatannya.
4. KPU wajib untuk tidak mengeluarkan

kebijakan internal yang justru menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. KPU harus menjadikan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagai syarat yang harus dipenuhi dengan sebaik-baiknya.

#### 3.2.5. Pengawasan Tahapan Kampanye dan Dana Kampanye

Kampanye merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggungjawab. Sebagai sarana pendidikan politik, kampanye memiliki dua dimensi; pertama kampanye menjadi hak partai politik dan calon wakil rakyat untuk mengenalkan, memberikan kesadaran dan pemahaman politik kepada pemilih tentang visi, misi dan programnya. Kedua, pemilih berhak untuk mengetahui dan mempelajari visi, misi dan program partai dan para calon wakil rakyat untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam memilih dan memilih partai politik dan calon pilihannya. Dalam kerangka tersebut, kampanye harus dilakukan berdasarkan prinsip adil (seluruh peserta Pemilu memiliki kesempatan yang sama dalam melaksanakan kampanye, penyelenggara Pemilu dan pemerintah memberi ruang dan kesempatan yang sama kepada seluruh peserta Pemilu), serta prinsip jujur dan transparan (materi kampanye disampaikan tanpa unsur manipulasi fakta, data, atau bahkan pembodohan serta tidak mengandung unsur black campaign).

Sementara dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.1 tahun 2013 Kampanye Peserta Pemilu dilakukan sebagai sarana partisipasi politik warganegara dan bentuk kewajiban peserta Pemilu dalam memberikan pendidikan politik. Kampanye Peserta Pemilu dilakukan dalam rangka membangun komitmen antara warga negara dengan peserta Pemilu dengan cara menawarkan visi, misi, program dan/ atau informasi lainnya untuk meyakinkan pemilih dan mendapatkan dukungan sebesar-besarnya. Kampanye dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi, dan tanpa kekerasan.

Pada tahapan kampanye, terdapat dua aspek penting untuk diawasi; pertama pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye Pemilu baik dari aspek fasilitasi penyelenggaraan kampanye oleh KPU maupun pelaksanaan kampanye oleh peserta Pemilu, dan kedua pengelolaan dan pelaporan dana kampanye Pemilu. Bawaslu selaku pelaksana pengawasan Pemilu menyelenggarakan pengawasan terhadap kedua aspek tersebut.

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran

## a. Permasalahan dalam Pelaksanaan Tahapan Kampanye dan Dana Kampanye

### 1) Permasalahan dalam Tahapan Kampanye

Penyelenggaraan tahapan kampanye pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 secara umum berjalan lancar. Namun demikian, terdapat beberapa permasalahan baik dalam aspek penyelenggaraan tahapan kampanye maupun hambatan dalam penyelenggaraan pengawasan kampanye. Adapun permasalahan tersebut meliputi:

- Pelaksanaan pengawasan tahapan kampanye oleh pengawas Pemilu dihadapkan pada kendala dari aspek regulasi yakni definisi kampanye yang bersifat kumulatif yang menuntut keharusan pemenuhan seluruh unsur agar suatu kegiatan dapat dianggap sebagai kampanye. Model penormaan ini menjadi celah yang acapkali dimanfaatkan oleh peserta Pemilu misalnya dengan memasang iklan yang bersifat kampanye namun dengan menghilangkan salah satu unsur kampanye misalnya tidak menyebutkan nomor urut atau tidak menyebutkan visi, dan lain sebagainya.
- Tidak sinkronnya jadwal kampanye rapat umum antara yang disusun oleh KPU pusat dengan yang disusun pada KPU Provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini berdampak pada pemenuhan unsur fairness bagi seluruh peserta Pemilu yang tidak terpenuhi. Fairness ini dapat diukur dari aspek frekuensi, lokasi dan waktu pelaksanaan.
- Masih maraknya penggunaan fasilitas negara antara lain dalam bentuk penggunaan dana bantuan social untuk kampanye, hingga penggunaan kendaraan-kendaraan dinas untuk kampanye.
- Keterlibatan anak kecil dalam kampanye juga masih terjadi. Hal ini kemudian menjadi salah satu concern dari KPAI dan world vision yang mengirimkan surat kepada Bawaslu untuk menyikapi hal tersebut.
- Komunikasi dan koordinasi antar penyelenggara Pemilu yakni KPU dan Pengawas Pemilu juga masih belum optimal, padahal komunikasi terait dengan pembagian data dan informasi mengenai jadwal kampanye mejadi salah satu kunci utama keberhasilan penyelenggaraan dan pengawasan kegiatan kampanye Pemilu.

## 2) Permasalahan dalam Pelaporan Dana Kampanye

Isu pendanaan selalu menjadi hal yang sensitif dan mengundang perhatian (interest) publik yang besar. Hal ini disebabkan oleh dekatnya isu pendanaan partai politik dan pendanaan kampanye dengan korupsi. Secara konseptual, isu dana kampanye memang sangat erat kaitannya dengan korupsi atau korupsi Pemilu. Korupsi Pemilu adalah praktek transaktif yang terjadi pada saat Pemilu yang dipandang melanggar hukum atau menganggangki azas kesetaraan (fairness) di dalam Pemilu. Dalam mengukur tingkat kepercayaan hasil Pemilu, persoalan pendanaan politik dan politik uang yang melingkupi persoalan korupsi Pemilu menjadi hal serius.

## b. Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan Dalam Tahapan Kampanye dan Dana Kampanye

### 1) Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan Kampanye

Penyelenggaraan pengawasan tahapan kampanye dilakukan oleh Bawaslu RI dan seluruh jajarannya dengan menggunakan dua pendekatan, pertama pengawasan preventif atau pengawasan dalam rangka pencegahan pelanggaran, dan pengawasan langsung (on site observation).

- Pengawasan preventif dilaksanakan melalui:
  - Mengirimkan Surat Edaran, Himbauan dan permohonan Informasi, yaitu:

**Tabel 3.27:**  
**Data Surat Edaran, Surat Himbauan, dan Surat Permohonan Informasi**

No	Nomor Surat	Tanggal	Sasaran	Perihal
1.	684/Bawaslu/IX/2013	23 September 2013	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	instruksi Pengawasan Alat Peraga Kampanye Luar Ruang
2.	823/XI/2013	28 November 2013	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Pengawasan Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014
3.	106/Bawaslu/I/2014	30 Januari 2014	Ketua Umum Partai Politik Peserta Pemilu 2014	Himbau terkait pelaksanaan Kampanye di Media dan Kampanye Rapat Umum
4.	115/Bawaslu/II/2014	5 Februari 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Formulir Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014
5.	116/Bawaslu/II/2014	5 Februari 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	instruksi pengawasan Pelaksanaan Apel Siaga Partai Nasdem
6.	128/Bawaslu/II/2014	10 Februari 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab./Kota	Pengawasan Terhadap Penggunaan Anggaran Sosialisasi, Publikasi dan Kampanye di Kementerian/Lembaga/P emnterihan Daerah tertanggal
7.	190/Bawaslu/II/2014	21 Februari 2014	Menteri Koperasi & UKM	Informasi Kegiatan Koperasi dan UKM di Provinsi Jawa Barat



8.	183/Bawaslu/II/2014	20 Februari 2014	Menteri Hukum & HAM	Informasi Kegiatan Kementerian Hukum dan HAM di Provinsi Sulawesi Tenggara
9.	182/Bawaslu/II/2014	20 Februari 2014	Menteri ESDM	Informasi Kegiatan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Bali
10.	170/Bawaslu/II/2014	20 Februari 2014	Menteri Pemuda & Olahraga	Informasi Kegiatan Kementerian Pemuda dan Olah Raga di Provinsi DI Yogyakarta
11.	199/Bawaslu/II/2014	27 Februari 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Pengawasan Penggunaan Fasilitas Pemerintah dalam kegiatan Politik Praktis menjelang Pemilu 2014
12.	262/Bawaslu/II/2014	17 Maret 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Pengawasan Sinkronisasi Jadwal Kampanye Rapat Umum
13.	268/Bawaslu/II/2014	18 Maret 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Instruksi Laporan Harian Kampanye Rapat Umum
14.	276/Bawaslu/III/2014	19 Maret 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Pengawasan Pelaksanaan Kampanye dan Izin Cuti Menteri pada Kampanye Rapat Umum DPR RI dan DPRD
15.	278/Bawaslu/III/2014	20 Maret 2014	Ketua Komisi Penyiaran Indonesia	Permohonan Laporan Penanganan Iklan Kampanye Pemilu Partai Politik Melalui Media Elektronik
16.	327/Bawaslu/III/2014	26 Maret 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Pemberitahuan Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Oleh Pimpinan Bawaslu RI Di Provinsi NTB
17.	329/Bawaslu/III/2014	26 Maret 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Pemberitahuan Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Oleh Pimpinan Bawaslu RI Di Provinsi DIY
18.	377/Bawaslu/IV/2014	4 April 2014	Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	Penertiban APK dan Apel Siaga Persiapan Pengawasan

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### b) Pengawasan Iklan Kampanye Melalui Gugus Tugas

Dalam Pemilu di era modern ini, kampanye melalui iklan mengambil porsi yang sangat besar baik dari aspek penyelenggaraannya maupun dalam aspek pendanaan. Model kampanye melalui iklan juga mengalami peningkatan trend yang sangat tinggi dalam praktek Pemilu di Indonesia karena dianggap efektif (baik dari sisi daya jangkau, pengaruh terhadap persepsi Pemilih, waktu, maupun efisiensi anggaran kampanye). Iklan kampanye dilancarkan tidak hanya di media cetak, namun juga di media elektronik (televisi, radio, dan media online).

Pengawasan iklan kampanye memiliki karakteristik khusus yakni melibatkan lebih dari satu lembaga pengawasan dalam

hal ini Badan Pengawas Pemilu, Komisi Penyiaran, KPU, dan Dewan Pers. Dalam kerangka tersebut, Bawaslu bekerja sama dengan pihak-pihak terkait yaitu KPI, KPU, dan KIP.<sup>14</sup>

Mekanisme pelaksanaan gugus tugas adalah sebagai berikut; KPI mempunyai kewenangan dan instrument pendukung untuk melakukan pengawasan iklan kampanye melalui media elektronik oleh karena itu KPI di mandatkan untuk melakukan pengawasan di media elektronik. Setelah data-data tersebut diperoleh, KPI menyerahkan data-data hasil pengawasan tersebut ke Bawaslu untuk di kaji. Apabila ada dugaan pelanggaran pidana akan diteruskan ke POLRI, apabila ada dugaan administrasi akan diteruskan ke KPU. Sedangkan apabila yang melakukan dugaan pelanggaran itu adalah lembaga penyiaran, maka KPI yang berwenang untuk memberikan sanksi. Mekanisme kerja gugus tugas tergambar di bawah:

**Gambar 3.10:**  
**Mekanisme Kerja Gugus Tugas**



Keberadaan gugus tugas merupakan sebuah solusi yang inovatif bagi pengawasan iklan kampanye di media massa cetak dan elektronik. Aspek positif pada gugus tugas yang signifikan bagi pengawasan iklan kampanye di media massa adalah kemudahan dalam perolehan data pengawasan iklan di media elektronik.

### b) Pengawasan Langsung

Kegiatan pengawasan langsung dilaksanakan dalam bentuk supervisi<sup>15</sup> dan Monitoring Evaluasi.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Kerjasama ini di formalkan dalam bentuk gugus tugas, yang disahkan melalui Keputusan Bersama KPU, Bawaslu, KPI nomor 23/KB/KPU/TAHUN 2013, nomor 05/KB/BAWASLU/X/2013, nomor 665/K/KPI/HK.03 tentang Pengawasan Dan Pemantauan Pemberitaan, Penyiaran Dan Iklan Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, serta SKB antara Bawaslu RI, KPU, KPI, KIP tentang kepatuhan pada ketentuan pelaksanaan kampanye pemilihan umum melalui media penyiaran Nomor: 04/KB/BAWASLU/II/2014, Nomor: 04/KB/KPU/TAHUN 2014, Nomor: 379/K/KPI/HK.03.02/02/14, Nomor: 01/KEP/KIP/II/2014.

<sup>15</sup> Supervisi adalah kegiatan pendampingan yang dilakukan oleh Bawaslu RI kepada Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pengawasan kegiatan Pemilu tertentu yang membutuhkan pengawasan khusus. Kebutuhan pengawasan khusus ini didasarkan pada tingkat urgensi, potensi dampak, maupun skala kegiatan, misalnya kegiatan kampanye peserta Pemilu yang melibatkan tokoh partai atau juru kampanye tingkat nasional atau melibatkan tokoh partai yang kebetulan menjabat sebagai Presiden atau Menteri.

<sup>16</sup> Monitoring dan Evaluasi adalah kegiatan pendampingan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu RI kepada Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam rangka memonitor atau mengevaluasi pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilu.

**Tabel 3.28:**  
**Daftar Kegiatan Supervisi dan Monitoring**

NO	Nama Kegiatan	Tanggal Kegiatan	Tempat	Hasil
1.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	24 S.D 26 Maret 2014	Sulsel	1. Belum seluruh kabupaten/kota memiliki zonasi pemasangan alat peraga.
2.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	24 S.D 26 Maret 2014	Jawa Tengah	2. Perbedaan interpretasi definisi alat peraga (spanduk, dll)
3.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	25 S.D 27 Maret 2014	Lampung	3. Tidak sinkronnya Surat Edaran KPU nomor 664 dengan UU nomor 8/2012 pasal 102 tentang pemasangan alat peraga (khususnya poin 2 dan 7)
4.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	27 S.D 29 Maret 2014	Makassar	4. Kurangnya sosialisasi APEKA, hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya peserta Pemilu yang mengabaikan aturan zonasi dengan alasan tidak mengetahui aturan terkait zonasi tersebut.
5.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	27 S.D 29 Maret 2014	Kalimantan Timur	5. Ada peserta Pemilu yang membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan (karena bagian dari koalisi).
6.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	3 S.D 5 April 2014	Jawa Barat	6. Perusakan APEKA
7.	Supervisi Pengawasan Kampanye Rapat Umum Peserta Pemilu DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014	3-5 April 2014	Sultra	7. Untuk mensiasati pembatasan satu spanduk/zona, banyak caleg yang berkolaborasi dengan caleg dari partai local yang berbeda tingkat dan memasang photo mereka.
8.	Supervisi Pengawasan Rapat Umum Kampanye Pemilu Anggota DPRD, DPD Dan DPRD Tahun 2014 Oleh Partai Keadilan Sejahtera	2 S.D 4 April 2014	Medan, Sumut	8. Kesulitan dalam melakukan pengawasan kampanye di radio karena secara teknis karena bertepatan dengan rapat umum
9.	Supervisi Pengawasan Rapat Umum Kampanye Pemilu Anggota DPRD, DPD Dan DPRD Tahun 2014 Oleh Partai Keadilan Sejahtera	2 S.D 4 April 2014	Bali	
10.	Supervisi Pengawasan Rapat Umum Kampanye Pemilu Anggota DPRD, DPD Dan DPRD Tahun 2014 Oleh Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Kebangkitan Bangsa		NTB	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

## 2) Kegiatan Pengawasan Dana Kampanye

Dalam rangka pengawasan terhadap dana kampanye, Bawaslu telah melakukan sejumlah langkah persiapan pengawasan meliputi:

- a. Mengadakan *expert meeting* terkait pelaksanaan rencana pengawasan sebagai bagian dari menemukan penggalan data model / metode apa saja yang efektif sebagai bahan instrumen pengawasan dana kampanye berikut ide, gagasan dan langkah strategi guna proses pengawasan dana kampanye.
- b. Mengadakan Focus Group Discussion (FGD) dalam rangka melaksanakan kegiatan pendalaman materi kampanye dan dana kampanye beserta penyusunan instrumen teknis sebagai bahan pengawasan di

lapangan. Kegiatan ini dilaksanakan pada tanggal 30 September – 2 Oktober 2013.

- c. Menginstruksikan kepada Bawaslu Provinsi dan seluruh jajarannya untuk melakukan pengawasan terhadap Pelaporan dana kampanye dengan uraian sebagai berikut:

- 1) Surat Nomor 824/Bawaslu/XI/2014 tanggal 28 November 2014 Perihal Pengawasan Pelaporan Dana Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014;
- 2) Surat Nomor 066/Bawaslu/I/2014 tanggal 22 Januari 2014 Perihal Pengawasan Pelaporan Sumbangan Berkala Dana Kampanye;
- 3) Surat Nomor 215/Bawaslu/II/2014 tanggal 28 Februari 2014 Perihal Pengawasan Sumbangan Dana Kampanye Tahap II;
- 4) Surat Nomor 0422/Bawaslu/IV/2014 tanggal 23 April 2014 Perihal Pengawasan Pelaporan Penerimaan & Pengeluaran Dana Kampanye dan Audit KAP;
- 5) Surat Nomor 0620/Bawaslu/V/2014 tanggal 16 Mei 2014 Perihal Pengawasan Terhadap Profil KAP dan Auditor Terpilih dalam Audit Dana Kampanye Peserta Pemilu Tahun 2014

- d. Mengirimkan surat kepada peserta Pemilu dan KPU Perihal Pengawasan Pelaporan Dana Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014;

- 1) Surat Bawaslu Nomor : 198/Bawaslu/II/2014 tanggal 27 Februari 2014 Perihal : Pengawasan Sumbangan Dana Kampanye Tahap II, yang ditujukan kepada para Ketua Umum Parpol Peserta Pemilu Tahun 2014;

- 2) Surat Bawaslu Nomor : 200/Bawaslu/II/2014 tanggal 27 Februari 2014 Perihal : Pengawasan Sumbangan Dana Kampanye Tahap II, yang ditujukan kepada para Komisi Pemilihan Umum;

Adapun pelaksanaan pengawasan dana kampanye Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 dilakukan melalui beberapa kegiatan sebagai berikut:

- a. Melakukan audit dokumen pelaporan sumbangan tahap 1,2 dan 3 dengan tujuan untuk:
  - 1) Memastikan apakah pemberian sumbangan disertai dengan bukti-bukti

yang disyaratkan dalam peraturan PKPU 17/2013 (form model DK1, DK2, DK3, DK 4, DK 5, DK 6).

- 2) Memastikan bahwa pemberian sumbangan tidak melebihi batas yang telah ditentukan oleh PKPU 17/2013.
  - 3) Mengidentifikasi berapa jumlah caleg yang tidak melaporkan sumbangan yang mereka berikan kepada partai sebagai bentuk transaksi keuangan.
  - 4) Memastikan bahwa Bawaslu menerima salinan dokumen pelaporan sumbangan di setiap tahapan ( Desember 2013, Maret 2014, April 2014).
- b. Melakukan pengecekan terhadap dokumen pelaporan rekening khusus dengan tujuan untuk:
- 1) Memastikan apakah transaksi di reksus sesuai dengan catatan transaksi yang dilakukan di laporan awal dana kampanye dan tanggal pembukaan rekening sesuai dengan waktu yang ditentukan (Form model DK-8).
  - 2) Memastikan bahwa Bawaslu menerima salinan dokumen pelaporan rekening khusus.
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap laporan awal dana kampanye :
- 1) Memastikan Laporan awal dana kampanye berisi dokumen yang berupa laporan penerimaan dan pengeluaran awal partai dan diserahkan paling lambat 2 Maret 2014 (form model DK-9).
  - 2) Memastikan bahwa Bawaslu menerima salinan dokumen pelaporan awal dana kampanye.
  - 3) Memastikan apakah terdapat surat pernyataan tanggung jawab partai politik (form model DK-12)
- d. Melakukan konfirmasi dan pengecekan dokumen pelaporan akhir dana kampanye:
- 1) Memastikan bahwa dokumen sudah diserahkan kepada KPU sebelum batas akhir yakni tanggal 24 April 2014 (form model DK-10).
  - 2) Memastikan untuk selanjutnya KPU akan menyerahkan berkas tersebut kepada KAP hingga proses audit selesai.
  - 3) Memastikan apakah terdapat surat pernyataan tanggung jawab partai politik (form model DK-12).
- e. Melakukan Supervisi pelaksanaan pengawasan Kantor Audit Kampanye (KAP). Kegiatan ini dilakukan:
- 1) Memastikan ketersediaan KAP di lapangan sesuai dengan alamat yang diinformasikan oleh KPU.
  - 2) Memastikan model pengecekan audit sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam PKPU 24/2013, yaitu a).KAP tidak berafiliasi dengan peserta Pemilu, b).bukan merupakan anggota atau pengurus partai politik peserta Pemilu c) tidak membantu peserta Pemilu dalam mengerjakan pelaporan.
- c. Tabulasi Temuan Dugaan Pelanggaran dalam Tahapan Kampanye dan Dana Kampanye
- Dugaan pelanggaran pada tahapan kampanye dan pelaporan dana kampanye berdasarkan hasil pengawasan adalah sebagai berikut:

**1) Temuan Dugaan Pelanggaran Kampanye**

**Tabel 3.29:  
Temuan Dugaan Pelanggaran Pada Tahapan Kampanye**

No	Jenis Kampanye	Temuan	Jumlah	Lokasi
1	Pertemuan Terbatas	Pelibatan WNI yang belum memiliki hak pilih (anak-anak)	7	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kampanye PKS di Jakarta pada tanggal 16 Maret 2014 di Gelora Bung Karno</li> <li>2. Kampanye Partai Gerindra di Jakarta Pda 23 Maret 2014 di Gelora Bung Karno</li> <li>3. Kampanye PKB di Jakarta pada 24 Maret 2014 di Halaman Parkir Gedung Pacuan Kuda Pulo Mas Jakarta Timur</li> <li>4. Golkar di Jawa Tengah pada 25 Maret 2014 di Sritex Arena Surakarta Basketball Stadium</li> </ol>

				<p>5. Kampanye Rapat Umum Golkar pada 27 Maret 2014 di Stadion Glora Segiri, Samarinda</p> <p>6. Kampanye Rapat Umum Demokrat pada hari Rabu tanggal 26 Maret 2014 di Lapangan Maredeka</p> <p>7. Kampanye Rapat Umum PKS, pada tanggal 3 April 2014 di Pulo Rengas Medan</p>
2	Alat Peraga Kampanye	<p>1. 6615 pelanggaran yang dilakukan oleh Parpol Peserta Pemilu.</p> <p>2. 23.590 pelanggaran yang dilakukan oleh Caleg dengan perincian sebagai berikut;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DPR RI = 7.961</li> <li>• DPD = 275</li> <li>• DPRD Provinsi = 8.739</li> <li>• DPRD Kab/Kota = 19.014</li> </ul>		
		<p>Mata Massa menyampaikan CD yang berisikan 187 pelanggaran Alat Peraga Kampanye yang tersebar di 3 (tiga) Provinsi yakni DKI Jakarta, Jawa Barat dan Banten. Data yang disampaikan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provinsi DKI Jakarta <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Jakarta Pusat sebanyak 24 laporan</li> <li>b. Jakarta Timur sebanyak 23 laporan</li> <li>c. Jakarta Selatan sebanyak 22 Laporan</li> <li>d. Jakarta Barat sebanyak 2 Laporan</li> </ol> </li> <li>2. Provinsi Jawa Barat <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Depok sebanyak 49 laporan</li> <li>b. Bekasi sebanyak 5 laporan</li> <li>c. Bogor sebanyak 4 laporan</li> </ol> </li> <li>3. Provinsi Banten <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tangerang sebanyak 35 laporan</li> <li>b. Tangerang Selatan sebanyak 12 Laporan</li> </ol> </li> </ol> <p>Bawaslu menjadikan laporan mata massa sebagai informasi awal yang perlu penelusuran sebelumnya dan kemudian diteruskan kepada Bawaslu Provinsi untuk ditindaklanjuti</p>		
3	Iklan Kampanye di televisi	<p>informasi awal KPI melalui surat 593/K/KPI/03/14 tertanggal 19 Maret perihal Laporan Hasil Pemantauan Kampanye Pemilu, bahwa KPI melaporkan telah terjadi dugaan pelanggaran terhadap jumlah spot iklan kampanye di Media Televisi dengan rincian:</p>		
		Hanura - WIN HT	13 spot	RCTI
		Hanura - WIN HT	13 spot	MNC
		Hanura	15 spot	Global TV
		Golkar - ARB	14 spot	TV One
		Golkar - ARB	15 spot	ANTV
		Golkar - ARB	16 spot	Indosiar
		Nasdem	12 spot	Metro TV
		Gerindra-Prabowo	14 spot	Trans TV
		<p>Berdasarkan informasi awal dari KPI tersebut, Bawaslu melakukan kajian hukum dan menyimpulkan telah terjadi dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partai NasDem atas iklan di Metro TV</li> </ol>		



		2. Partai Golkar atas iklan Indosiar 3. Hanura atas iklan Global TV		
		Terkait dengan iklan kampanye, KPI juga telah mengeluarkan 6 surat peringatan kepada pimpinan media televisi.		
		Keterlibatan Pihak-Pihak yang dilarang/Pejabat Pemerintah		Jawa Timur, Bengkulu, Jawa Barat, NTT, Banten, Gorontalo, NTB, Lampung
		Money politik		Jawa Timur, , D.I. Yogyakarta, Bengkulu, Riau, Jawa Barat, NTT, Maluku, Sulawesi Tenggara, Jambi, Banten, Gorontalo, Sumatera Selatan, Lampung
		Penggunaan fasilitas pemerintah		Jawa Timur, Jawa Barat, NTT, Jambi, Banten, Gorontalo, NTB,
		Kampanye di luar jadwal,		Jawa Timur, Suawesi Selatan, Bengkulu, Jawa Barat, Sulawesi Tenggara, Jambi, Banten, Sumatera Selatan, Aceh.
		Tanpa Surat Pemberitahuan / surat Ijin STTP		Jawa Timur, NTT, NTB, Sumatera Selatan, Lampung
		Black Campaign		Jawa Timur, Jawa Barat,
		Kampanye di tempat dilarang		Jawa Timur, Banten, Sumatera Selatan,
		Perusakan APK		Jawa Barat, NTT, Sumatera Selatan, Aceh.
		Tanpa Ijin Cuti (untuk Pejabat Negara)		NTB

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Bawaslu Provinsi juga melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kampanye di media massa, dimana hasil pengawasan menunjukkan bahwa secara umum peserta Pemilu diduga melakukan pelanggaran. Namun demikian, terkendala oleh keterpenuhan unsur pelanggaran, maka kebanyakan upaya penegakan hukumnya tidak dapat dilakukan. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:

1. Riau, telah memproses 23 Caleg DPRD terkait Iklan Kampanye namun berhenti di Gakkumdu;
2. NTT, hampir semua calon melakukan kampanye di media, namun keseluruhan kasusnya berhenti di Gakkumdu;
3. Sulawesi Barat, Bawaslu Provinsi mengeluarkan himbuan kepada Partai untuk mengurangi intensitas iklan kampanye.
4. Kalimantan Barat, telah dilakukan upaya pencegahan hingga tidak ada iklan kampanye kecuali satu yakni media cetak yang percetakannya berada di Bekasi Jawa barat.
5. Sulawesi Tenggara, terdapat kampanye iklan politik namun di hentikan oleh Sentra gakkumdu.
6. DKI Jakarta, telah melakukan himbuan kepada Parpol dalam kampanye emedia dan juga mendapatkan limpahan dari Bawaslu RI. Pembahasan di Gakkumdu tidak memenuhi unsur.
7. Kepulauan Riau, terdapat Caleg beriklan

namun di Gakkumdu dihentikan karena tidak memenuhi unsur.

8. Bengkulu, Terdapat 4 Parpol yang ditemukan melakukan kampanye media cetak, namun juga tidak dapat ditindaklanjuti.
9. Kalimantan Selatan, menangani 6 kasus namun dihentikan oleh Gakkumdu;
10. Bangka Belitung, Ucapan selamat oleh seorang calon namun dihentikan Gakkumdu;
11. Jawa Barat, 4 Caleg DPRD Provinsi memasang iklan, di Sentragakkumdu dihentikan Gakkumdu karena tidak memenuhi unsur;
12. Lampung, Banyak ditemukan Kampanye Caleg, telah kami rekomendasikan dan iklan tersebut dihentikan;
13. DI Yogyakarta, Sebelum Desember banyak ditemukan iklan Kampanye, ditindaklanjuti dengan menyurati Media.
14. Banten, Modus Iklan yang dilakukan dengan cara menggunakan pola iklan dengan sayap partai.
15. Bali, pencegahan dengan melakukan pencegahan menyurati Pemred media massa cetak.
16. Jawa Tengah, tidak ditemukan iklan.
17. Jambi, terdapat 4 iklan yang melalui

Gakkumdu dan satu diantaranya telah terdapat putusan.

18. Sumatera Selatan, Iklan Kampanye dilakukan oleh semua Peserta.
19. Gorontalo, dilakukan pencegahan dengan mmeberitahukan kepada Partai Politik untuk tidak beriklan.
20. Nusa Tenggara Barat, terdapta satu kasus yang gugur karena terlapor tidak dapat dihadirkan.
21. Sulawesi Tengah, beberapa peserta Pemilu memasang iklan;
22. Jawa Timur, terdapat rekomendasi terkait konvensi Capres Demokrat dan 10 titik sosialisasi kampanye media elektronik.
23. Sulawesi Selatan, Banyak Kasus Iklan media cetak yang terjadi, satu diantaranya diteruskan hingga pengadilan.

## 2) Temuan Dugaan Pelanggaran Dana Kampanye.

Pengawasan dana kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 meliputi 3 (tiga) hal yakni pengawasan terhadap laporan sumbangan dana kampanye, pengawasan terhadap laporan awal dana kampanye, dan pengawasan terhadap laporan akhir dan hasil audit dana kampanye dengan hasil sebagai berikut:

### (1) Pengawasan Terhadap Laporan Sumbangan Dana Kampanye

Dalam pengawasan sumbangan dana kampanye tahap I dan II, Bawaslu melakukan pengawasan terhadap dokumen laporan sumbangan, dengan hasil sebagai berikut:

- (a) Dari sisi ketepatan waktu pelaporan, bahwa 12 (dua belas) Parpol Peserta Pemilu melaporkan sumbangan dana kampanye tahap I dan II tepat waktu sesuai yang telah ditetapkan;
- (b) Dari sisi keterpenuhan prosedur laporan sumbangan dana kampanye tahap I, ditemukan sebanyak 1.170 Calon Anggota DPR RI dari dua belas Parpol tidak melaporkan sumbangan dana kampanye tahap I.
- (c) Terkait sumbangan dana kampanye tahap II, ditemukan sebanyak 1.063 Calon

Anggota DPR RI dari dua belas Parpol yang tidak melaporkan sumbangan dana kampanye tahap II.

- (d) Di samping itu ditemukan pula aktivitas kampanye berupa pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) dari beberapa caleg yang tidak dilaporkan sumbangan dana kampanye periode I dan periode II.
- (e) Pada pengawasan Bawaslu terhadap laporan penerimaan sumbangan Pemasukan yang berasal dari perseorangan, kelompok dan badan usaha. Hasil pengawasan yang diperoleh mengatakan bahwa PKS mendapatkan sumbangan dari yang melebihi 100 juta secara perorangan sebanyak 2 orang, kemudian Hanura 4 orang dan 2 orang untuk yang melebihi batas 500 juta rupiah. Sementara PDIP terdapat sumbangan dari 1 perusahaan sebesar 5 miliar.
- (f) Berdasarkan Pasal 26 ayat satu (1) Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 disebutkan bahwa peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan yang berasal dari salah satunya poin huruf b) penyumbang yang tidak jelas identitasnya. Hasil kajian Bawaslu menemukan dalam laporan sumbangan dana kampanye tahap II pada kelengkapan data penyumbang sebagai syarat bukti terdapat 71 penyumbang perseorangan kepada PKS yang tidak menyebutkan secara detail tentang identitas pemberi sumbangan. Temuan kedua, Partai Demokrat tidak menuliskan nama penyumbang perseorangan dalam DK 1. Selain itu, pada Partai Hanura ditemukan bahwa 1 orang penyumbang perseorangan dari Partai Hanura tidak melengkapi NPWP, alamat pekerjaan dan asal perolehan dana; 1 orang penyumbang tidak melengkapi NPWP dan asal perolehan dana, dan 14 penyumbang tidak melengkapi asal perolehan dana.

### (2) Pengawasan Laporan Awal Dana Kampanye

Berdasarkan pasal 19 Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 disebutkan mengenai kewajiban pengurus Partai Politik peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib menyampaikan laporan awal dana kampanye Partai Politik peserta Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota. Laporan awal dana kampanye Partai Politik peserta Pemilu yang dimaksud adalah laporan awal dana kampanye yang wajib dilampirkan laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Calon





Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Bawaslu melakukan analisis terhadap Laporan Awal Dana Kampanye yang dilampirkan partai politik dan menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- (a) Bahwa ditemukan kejanggalan dalam Laporan Awal Dana Kampanye dari Partai Politik antara lain berupa ketidaklengkapan rincian sumbangan, ketidaksesuaian laporan penerimaan dan pengeluaran, dan lain-lain.
  - (b) Ditemukan form DK7 (Form Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye) yang dilampirkan Partai Politik tidak sesuai dengan Undang-Undang. Seharusnya dimulai dari 11 Januari 2013 setelah ditetapkan sebagai peserta Pemilu sampai dengan 2 Maret 2014.
  - (c) Ditemukan kejanggalan saldo akhir partai politik karena jumlahnya sedikit dan tidak mencerminkan kesiapan menghadapi kampanye terbuka.
  - (d) Selain itu, berdasarkan pasal 19 Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 yang dimaksud Laporan awal dana kampanye Partai Politik peserta Pemilu yang dimaksud adalah laporan awal dana kampanye yang wajib dilampirkan laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Calon Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran tersebut tertuang dalam form DK 13. Bawaslu menemukan dalam laporan dana kampanye tahap II terdapat caleg yang tidak melaporkan form DK 13.
- (3) Pengawasan Terhadap Laporan Akhir dan Hasil Audit Dana Kampanye

Pengawasan dana kampanye di tingkat pusat dilakukan melakukan langkah – langkah sebagai berikut:

- (a) Melakukan pengawasan pada saat penyerahan Laporan Akhir Dana Kampanye pada tanggal 24 April 2014;
- (b) Melakukan pengawasan terhadap Proses Audit Dana Kampanye caleg DPR dan DPD RI yang dilakukan oleh 14 Kantor Akuntan Publik.
- (c) Bawaslu telah melakukan kajian terhadap Hasil Audit Dana Kampanye berdasarkan salinan yang diberikan KPU dengan hasil sebagai berikut:

**Tabel 3.30:  
Hasil Kajian atas Hasil Audit Dana Kampanye**

NO.	PARTAI POLITIK	HASIL KAJIAN		
		UMUM	PENERIMAAN DANA KAMPANYE	PENGELUARAN DANA KAMPANYE
1.	<b>NASDEM</b>		<p>1. Terdapat selisih antara jumlah sumbangan yang terdapat dalam Daftar Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (DLPSDK) dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPSDK) sebesar Rp. 61.197.378.874. Penyebab selisih adalah terdapat penerimaan dana kampanye sebesar Rp. 61.197.378.874 sebelum pembukaan RKDK</p> <p>2. Terdapat 8 (delapan) penyumbang perseorangan yang tidak melampirkan fotokopi NPWP yaitu Mukhlas, Monica Selviana, Gita Muntari, Sherly Meilan Firmawati, Conny Nurlita, Ulfi Safitri, Duwi Haryanti, dan Emilia Yusuf</p> <p>3. Terdapat 3 (tiga) penyumbang kelompok yang tidak melampirkan NPWP yaitu Group Band Radja, Steven Jam, Lari Jawi</p> <p>4. Terdapat 6 (enam) penyumbang perseorangan yang tidak menjawab konfirmasi sumbangan yang dikirimkan KAP yakni Monica Selviana, Sherly Meilan Firmawati, Conny Nurlita, Ulfi Safitri, Duwi Haryanti, dan Emilia Yusuf</p> <p>5. Terdapat 1 (satu) penyumbang perseorangan yang ketika dikirimkan konfirmasi sumbangan ternyata yang bersangkutan pindah alamat yakni atas nama Gita Muntari</p> <p>6. Terdapat 1 (satu) penyumbang kelompok atas nama Lari Jawi yang tidak menjawab konfirmasi sumbangan yang dikirimkan oleh KAP</p>	<p>1. Terdapat selisih antara Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye (DAPDK) dengan LPPDK sebesar 52.528.892.638. Penyebab selisih diantaranya:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terdapat aktivitas pengeluaran sebelum pembukaan RKDK sebesar Rp. 53.724.023.374,</li> <li>- Pencatatan ganda pengeluaran pembayaran ke-2 radio PT. Mentari Pratama sebesar Rp. 1.195.130.736 , dan</li> <li>- Biaya administrasi bank sebesar Rp. 2.192.453</li> </ul> <p>2. Terdapat pengeluaran yang tidak terdapat dalam RKDK yakni transaksi barang dan jasa sebesar Rp. 21.060.431.500 yang berasal dari sumbangan perseorangan, kelompok, dan badan usaha.</p> <p>3. Terdapat pengeluaran yang berasal dari caleg sebesar 173.585.221.393 tidak masuk dalam RKDK akan tetapi telah dilaporkan dalam DK 13 parpol</p>
2.	<b>PKB</b>	Transaksi dalam LADK dan RKDK tidak ada bukti penerim		Dari 30 transaksi yang dipilih terdapat 6 transaksi yang terjadi sebelum pembukuan RKDK.



3.	<b>PKS</b>	aannya.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat perbedaan akumulatif penyumbang perseorangan atas nama Cholid Mahmud, ST, MT dilaporkan Rp 150.000.000, sedangkan hasil perhitungan akumulatif Rp 170.000.000</li> <li>2. Penyumbang perseorangan tidak ada yang melampirkan salinan bukti identitas KTP dan/atau NPWP dan penyumbang badan usaha tidak ada yang melampirkan salinan akta pendirian</li> <li>3. Tidak dapat melakukan prosedur perbandingan antara DLPSDK dengan surat pernyataan penyumbang karena tidak melampirkan identitas penyumbang berupa KTP/NPWP untuk perseorangan, akta pendirian dan NPWP untuk badan usaha</li> <li>4. Terdapat 15 penyumbang perseorangan yang tidak menjawab konfirmasi sumbangan yang dikirimkan KAP</li> <li>5. Sumbangan berupa jasa tidak disebutkan bentuk jasanya sehingga KAP tidak dapat melakukan prosedur penilaian kesesuaian berdasarkan harga pasar wajar yang berlaku</li> </ol>	
4.	<b>PDIP</b>	Tidak dapat melakukan prosedur penilaian kesesuaian barang berdasarkan harga pasar wajar yang berlaku karena tabel harga atas hal tersebut tidak dilampirkan oleh partai politik	Tidak dapat melakukan prosedur penilaian kesesuaian sumbangan jasa berdasarkan harga pasar wajar yang berlaku karena Partai Politik tidak menyediakan tabel harga pasar atas jasa tersebut.	

		peserta Pemilu..		
5.	<b>GOLKAR</b>		Terdapat kelalaian pencatatan PLSDK yang seharusnya sumbangan dalam bentuk uang sebesar Rp. 1.000.000.000,00 tercatat dalam bentuk barang	
6.	<b>GERINDRA</b>			Terdapat pengeluaran yang tidak terdapat dalam RKDK sebanyak 566 transaksi sebesar Rp423.986.102.501 yang merupakan pengeluaran caleg dimana terdapat dalam DK 13 namun tidak disertai bukti
7.	<b>DEMOKRAT</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat sumbangan tanpa identitas dan surat pernyataan penyumbang sebesar Rp.5.000.000 telah dikembalikan ke kas Negara melalui KPU RI dengan bukti Berita Acara Serah Terima tertanggal 17 April 2014</li> <li>2. Terdapat selisih Rp.13.404.705,01 antara penerimaan dalam DLPSDK dengan yang tercatat dalam LPPDK. Hasil verifikasi perbedaan tersebut disebabkan oleh Pendapatan Bunga Bank sebesar Rp.8.404.705,01 yang dicatat dalam LPPDK tapi tidak dicatat dalam DLPSDK dan disebabkan oleh sumbangan tanpa identitas sebagaimana dijelaskan dalam poin 1 (satu)</li> <li>3. Terdapat 68 (enam puluh delapan) caleg yang tidak menjawab konfirmasi sumbangan yang dikirimkan oleh KAP dengan total penerimaan dari caleg tersebut sebesar Rp 52.076.129.000</li> </ol>	
8.	<b>PAN</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berdasarkan laporan dalam model DK-1, DK-3 dan DK-5, terdapat 3 penyumbang perseorangan yang tidak dilengkapi fotokopi identitas dan 1 penyumbang dari badan usaha memiliki perbedaan identitas penyumbang, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saipul sebesar Rp. 60.000.000 tidak didukung fotokopi KTP/NPWP.</li> <li>- Mathsun sebesar Rp.40.000.000 tidak didukung fotokopi KTP/NPWP.</li> <li>- Frida Fransisca Ananda Thio sebesar Rp.1.000.000.000 tidak didukung fotokopi KTP/NPWP.</li> <li>- Terdapat perbedaan identitas antara Akta dengan DK-5 yang dilampirkan oleh penyumbang badan usaha</li> </ul> </li> </ol>	

			<p>atas nama PT. Taipan Surya Mandiri Nama Pemegang Saham dan Direksi yang tercantum dalam Akta pendirian, yaitu:</p> <table border="1"> <tr> <td>Keterangan</td> <td>DK-5</td> <td>Akta Nomor 215 tanggal 23/03/2003</td> </tr> <tr> <td>Direksi</td> <td>Hendra Suman di</td> <td>Evi Novianti</td> </tr> <tr> <td>Pemegang Saham Mayoritas</td> <td>Welly Pujianti</td> <td>Andi Wawo Mackualau (50%), dan Evi Novianti (50%)</td> </tr> </table> <p>2. Terdapat kondisi alamat tidak dikenal atas nama PT.Taipan Surya Mandiri dengan sumbangan sebesar Rp. 1.000.000.000 dan PT.Lautan Asia Jaya dengan sumbangan sebesar Rp.2.000.000.000. atas temuan tersebut DPPP PAN telah memberikan Akta pendirian kedua perusahaan tersebut.</p> <p>3. Terdapat 13 (tiga belas) penyumbang perseorangan, kelompok dan badan usaha yang tidak menjawab konfirmasi sumbangan yang dikirimkan oleh KAP sampai tanggal 22 Mei 2014</p>	Keterangan	DK-5	Akta Nomor 215 tanggal 23/03/2003	Direksi	Hendra Suman di	Evi Novianti	Pemegang Saham Mayoritas	Welly Pujianti	Andi Wawo Mackualau (50%), dan Evi Novianti (50%)	
Keterangan	DK-5	Akta Nomor 215 tanggal 23/03/2003											
Direksi	Hendra Suman di	Evi Novianti											
Pemegang Saham Mayoritas	Welly Pujianti	Andi Wawo Mackualau (50%), dan Evi Novianti (50%)											
9.	<b>PPP</b>		<p>1. Terdapat perbedaan penerimaan dalam DPSDK dengan LPPDK sebesar Rp.4.564.538.832 (sudah dilakukan verifikasi selisih diakibatkan salah pencatatan yaitu memasukkan biaya media cetak dan elektronik, biaya kampanye, dan biaya bank)</p> <p>2. Terdapat perbedaan penerimaan dari calon anggota DPR dalam LPPDK sebesar 151.242.054.946 dan dalam DPSDK sejumlah 146.691.899.986</p>	<p>1. Terdapat selisih antara jumlah pengeluaran menurut laporan DAPDK yaitu 151.242.054.946 dengan pengeluaran menurut LPPDK yakni 155.792.164.906 (sudah dilakukan verifikasi selisih diakibatkan salah pencatatan yaitu memasukkan biaya media cetak dan elektronik, biaya kampanye, dan biaya bank)</p> <p>2. Terdapat selisih pengeluaran antara DAPDK dengan RKDK sebesar Rp.45.000 (sudah dilakukan verifikasi selisih diakibatkan salah pencatatan biaya bank)</p>									
10.	<b>HANURA</b>		<p>1. Partai Politik tidak melaporkan salinan identitas penyumbang sehingga data yang ditelusuri KAP sebatas membandingkan DSPDK dengan surat pernyataan penyumbang</p>	<p>Terdapat perbedaan tanggal antara bukti pengeluaran dalam RKDK dan DAPDK. KAP menilai bahwa perbedaan tanggal disebabkan yang terdapat dalam RKDK adalah tanggal pemesanan barang sedangkan di</p>									

			2. Penerimaan sumbangan yang ditelusuri berdasarkan sampel tidak tercatat dalam RKDK dikarenakan sumbangan dalam bentuk uang tunai	DAPDK adalah tanggal pembayaran barang
11.	<b>PBB</b>	<p>1. Adanya pemasukan yang tidak disertai bukti setor</p> <p>2. Adanya bukti transaksi aksi komodasi yang tidak rinci</p> <p>3. Adanya transaksi yang tidak tercatat dalam Rekening Khusus Dana Kampanye</p>	<p>1. Terdapat selisih antara jumlah sumbangan yang terdapat dalam Daftar Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran DK sebesar Rp. 90.000.000. Penyebabnya dikarenakan terdapat salah pencatatan atas nama caleg Dr. Ir. Akhmad Bakhtiar Amin, M.Sc, M.Si yang seharusnya dicatat Rp 430.000.000 akan tetapi dicatat Rp.340.000.000</p> <p>2. Terdapat penyumbang badan usaha yang tidak dilengkapi dengan bukti identitas pendukung seperti NPWP dan legalitas badan usaha</p> <p>3. Terdapat sumbangan dari badan usaha atas nama PT. Bumi Energy Kaltim berupa atribut bendera 500.000 lembar tidak disertai dengan tanda penerimaan dan bukti pendukung yaitu nilai atribut bendera yang disumbangkan sebesar 2.187.000.000</p>	<p>1. Tidak dijelaskan klasifikasi pengeluaran seperti biaya operasi, modal, dll di dalam Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye</p> <p>2. Terdapat selisih antara jumlah pengeluaran operasi yang tercatat dalam Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye sebesar Rp.68.522.124.241</p> <p>3. Terdapat selisih antara jumlah pengeluaran modal yang tercatat dalam Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye sebesar Rp.759.075.000</p> <p>4. Terdapat selisih antara jumlah pengeluaran lain-lain yang tercatat dalam Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye sebesar Rp.30.807.608</p> <p>5. Terdapat transaksi akomodasi dan sosialisasi tanggal 26-27 Februari 2014 yang tidak dilengkapi bukti pendukung melainkan hanya berupa bukti kas keluar</p> <p>6. Terdapat caleg atas nama Fathurahman Mahfudz. BIRK yang tidak menyertakan bukti transaksi pengeluaran</p>
12	<b>PKPI</b>	Transaksi baik penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye tidak dimasukkan ke dalam rekening khusus dana kampanye. Kegiatan kampanye	Penerimaan dana kampanye dari para calon anggota legislative sebesar Rp. 44.877.816.518 yang dilaporkan ke dalam LPPDK tidak dibuatkan laporan pengeluarannya	Jumlah pengeluaran dana kampanye dari PKPI sebesar Rp. 8.078.119.453 tidak dimasukkan dalam rekening Khusus



		menggunakan kas partai dimana uang tersebut tidak dimasukkan terlebih dahulu ke dalam rekening khusus dana kampanye		
--	--	---	--	--

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- (d) Berdasarkan laporan pengawasan sumbangan dana kampanye tahap II yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi diperoleh hasil sebagai berikut:

**Tabel 3.31:**  
Hasil Pemantauan Dana Kampanye di Tingkat Provinsi

No	Laporan Bawaslu Provinsi	Peserta Pemilu Yang Tidak/Terlambat Menyerahkan Laporan Sumbangan Dana Kampanye	
		Parpol	DPD
1	Riau		H. Susilo, MM
2	Kepulauan Riau	PKPI Provinsi Kepulauan Riau	
3	Jawa Tengah	GERINDRA Kab. Purworejo	H. Sudir Santoso, SH
4	Bali	PKB Kab. Tabanan	
5	Kalimantan Barat		1. Drs. Agustinus Clarus, M.Si 2. Drs. B. Moses Siong 3. Drs. Yakobus Kumis 4. Zakarias SH
6	Sulawesi Tengah	1. GERINDRA Kab. Morowali 2. GERINDRA Kab. Donggala	1. Ray Sahetapi 2. Zaenuddin

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- (e) Selain berdasarkan laporan dari Bawaslu Provinsi, informasi permasalahan juga berasal dari Calon Anggota DPR, DPD dan DPRD yang ditujukan langsung ke KPU dan tembusan ke Bawaslu, yakni terdapat 7 (tujuh) Calon Anggota DPD di 5 (lima) provinsi dengan rincian informasi sebagai berikut :

**Tabel 3.32a:**  
Data Laporan Dari Caleg

No.	Provinsi	Nama Calon Anggota DPD	Permasalahan	Ket.
1.	Sumatera Barat	Zulherman, S.Pd, MM	Terlambat 10 Menit pada tanggal 2 Maret 2014	
2.	Jawa Tengah	Sudir Santoso	Terlambat 30 Menit pada tanggal 2 Maret 2014	
3.	Papua	Daniel Butu	Terlambat 30 Menit pada tanggal 2 Maret 2014, dengan alasan keterlambatan: 1. Batas waktu penyerahan laporan jatuh pada hari Minggu sebagai hari ibadah 2. Bencana banjir di Jayapura sehingga penghubung tidak ada komunikasi.	Bawaslu Provinsi Papua meneruskan permasalahan ke KPU Provinsi Papua
		Drd. D.D Rumboirusi	Terlambat menyerahkan pada tanggal 2 Maret 2014	
4.	Kalimantan Barat	Drs Yakobus Kumis	Terlambat 1 Jam pada tanggal 2 Maret 2014	
5.	NTT	Arieston Dappa, ST	Terlambat 10 menit pada tanggal 2 Maret 2014	
		Romanus Ndau	Terlambat 20 Menit pada tanggal 2 Maret 2014	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

#### d. Penyampaian Rekomendasi atas Hasil Temuan Bawaslu

Berdasarkan kepada hasil Pengawasan Bawaslu, dalam rangka pencegahan pelanggaran terhadap pelaporan sumbangan dana kampanye bawaslu telah mengirimkan surat himbauan kepada partai politik dengan uraian sebagai berikut:

1. Surat Nomor 198/Bawaslu/II/2014 tanggal 27 Februari 2014 kepada Ketua Umum Seluruh Parpol Peserta Pemilu Tahun 2014 Perihal Pengawasan Sumbangan Dana Kampanye Tahap II
2. Surat Nomor 406/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP Partai Hanura Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye
3. Surat Nomor 407/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP Partai Nasdem Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye
4. Surat Nomor 408/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP PPP Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye
5. Surat Nomor 409/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP PKS Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye
6. Surat Nomor 410/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP Partai Golkar Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye
7. Surat Nomor 411/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP Partai Demokrat Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye
8. Surat Nomor 412/Bawaslu/IV/2014 tanggal 22 April 2014 kepada DPP PDIP Perihal Pengawasan Laporan Dana Kampanye

Selain itu, Bawaslu juga telah mengeluarkan beberapa rekomendasi kepada KPU terkait temuan bawaslu dengan uraian sebagai berikut:

1. Surat Nomor 200/Bawaslu/II/2014 tanggal 27 Februari 2014 Perihal Pengawasan Sumbangan Dana Kampanye Tahap II
2. Surat Nomor 0251/Bawaslu/III/2014 tanggal 14 Maret 2014 Perihal Permohonan Salinan Dokumen/Data Sumbangan Dana Kampanye Tahap II Tahun 2014
3. Surat Nomor 0263/ Bawaslu/III/2014 tanggal 17 Maret 2014 Perihal Hasil Pengawasan Sumbangan Dana Kampanye Tahap I dan II

4. Surat Nomor 0421/ Bawaslu/IV/2014 tanggal 23 April 2014 Perihal Pengawasan Laporan Akhir Dana Kampanye Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD
5. Surat Nomor 0427/Bawaslu/IV/2014 tanggal 26 April 2014 Perihal Hasil Pengawasan Laporan Sumbangan Dana Kampanye dan Laporan Awal Dana Kampanye Tahap II
6. Surat Nomor 0447/ Bawaslu/IV/2014 tanggal 30 April 2014 Perihal Permintaan Data Profil KAP dan Biodata Auditor Terpilih
7. Surat Nomor 0610/Bawaslu/IV/2014 tanggal 14 Mei 2014 Perihal Publikasi Laporan Penerimaan Sumbangan Tahap III dan Pelatihan Kantor Akuntan Publik.

### 3. Pengawasan Dana Bansos Kementerian

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dinyatakan bahwa salah satu larangan kampanye adalah “menggunakan fasilitas pemerintah”. Dalam hal ini, fasilitas pemerintah merupakan sarana yang seharusnya untuk melancarkan fungsi – fungsi pemerintahan, yang disalahgunakan untuk kepentingan kampanye oleh Peserta Pemilu maupun Calon Anggota Legislatif.

Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Bawaslu melakukan pengawasan seluruh tahapan Pemilu, termasuk tahapan Kampanye. Dimana salah satu fokus pengawasan tahapan kampanye adalah terhadap Menteri Anggota Kabinet Bersatu II yang menjadi Calon Anggota Legislatif.

Sesuai Keputusan KPU Nomor 664/Kpts/KPU/Tahun 2013 Tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pemilu Tahun 2014, terdapat 10 (sepuluh) orang Menteri KIB II yang menjadi calon Anggota DPR RI, yakni sebagai berikut:

**Tabel 3.32b:**  
**Menteri KIB II yang menjadi calon Anggota DPR RI**

No	Nama	KIB II	Parpol	Dapil
1.	Syarifudin Hasan	Menteri Koperasi dan UKM	Demokrat	Jabar III
2.	E.E. Mangindaan	Menteri Perhubungan	Demokrat	Sulut
3.	KRT Roy Suryo	Menteri Pemuda dan Olahraga	Demokrat	Yogyakarta
4.	Amir Sjamsuddin	Menteri Hukum dan HAM	Demokrat	Sultra
5.	Suswono	Menteri Pertanian	PKS	Jateng X
6.	Tifatul Sembiring	Menteri Komunikasi dan Informatika	PKS	Sumut I
7.	Muhaimin Iskandar	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	PKB	Jatim VIII
8.	Jero Wacik	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Demokrat	BALI
9.	Helmi Faisal Zaini	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	PKB	NTB
10.	Zulkifli Hasan	Menteri Kehutanan	PAN	Lampung I

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### a. Langkah-langkah Pengawasan

Langkah – langkah pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap 10 (sepuluh) Menteri anggota KIB II yang menjadi Calon Anggota DPR RI, adalah sebagai berikut :

- 1) Penyusunan instrumen pengawasan terkait titik rawan penyalahgunaan fasilitas pemerintah untuk kampanye Pemilu di 10 (sepuluh) Kementerian;
- 2) Permintaan dokumen/data/informasi secara resmi kepada Kementerian terkait dana belanja sosial pemerintah yang selama ini dikenal dengan istilah Bantuan Sosial (Bansos);
- 3) Penelitian/kajian (Audit dan Investigasi) dokumen awal terhadap dokumen/data/informasi dana belanja sosial pemerintah yang selama ini dikenal dengan istilah Bantuan Sosial (Bansos) Kementerian;
- 4) Konfirmasi hasil penelitian/kajian Pengawasan kepada Sekjen/Sesmen Kementerian;
- 5) Koordinasi dengan pihak – pihak terkait dalam rangka pengawasan kampanye terhadap 10 (sepuluh) Kementerian;
- 6) Instruksi pengawasan kepada seluruh jajaran pengawas pemilu, untuk mengawasi kegiatan menteri/kementerian/lembaga di masing-masing Dapil;
- 7) Pengawasan secara faktual di lapangan bersama instansi terkait yakni pengecekan kelompok masyarakat penerima Bansos di daerah khususnya di setiap Dapil Menteri yang menjadi Caleg;
- 8) Penindakan pelanggaran Pemilu, apabila ditemukan dugaan pelanggaran Pemilu dalam proses kampanye Pemilu oleh para Menteri akan dilakukan penanganan pelanggaran berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 9) Publikasi setiap tahapan pengawasan dan di akhir hasil pengawasan;

### b. Hasil Pengawasan

APBN 2013 telah ditetapkan melalui UU No. 19 tahun 2012 tentang APBN 2013. Dalam Keppres Nomor. 37 Tahun 2012 tentang rincian APBN 2013, total belanja bantuan sosial yang dianggarkan dalam belanja Kementerian/Lembaga sebesar Rp 69.541.588.695.000,-. Belanja bansos dalam kementerian tahun 2013 mencapai 4% dari seluruh total belanja APBN

2013 yang mencapai Rp 1.683.011.103.699.000,-

Belanja Bantuan Sosial adalah pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat.

Resiko Sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana alam yang jika tidak diberikan Belanja Bantuan Sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Secara ideal, penggunaan anggaran dalam program dan kegiatan Bansos adalah sebagai upaya percepatan penanggulangan resiko sosial yang ditangani setiap Kementerian/Lembaga sesuai tugas, kewenangan dan fungsinya. Program/kegiatan Bansos menjadi kebijakan yang populis di mata masyarakat, karena menyentuh langsung kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, program/kegiatan Bansos sangat rentan disalahgunakan untuk kepentingan kampanye Pemilu pihak-pihak tertentu.

Melihat dari karakteristiknya, Belanja Bansos memiliki potensi untuk disalahgunakan oleh para Menteri yang menjadi calon anggota DPR yang terdaftar dalam DCT pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Beberapa modus yang ditemukan terjadi adalah sebagai berikut :

1. Pada saat pemberian/Penyerahan Bansos diikuti dengan pemasangan atribut Partai politik peserta Pemilu;
2. Bansos diberikan kepada basis pendukung Partai politik peserta Pemilu (Parpol dari Menteri);
3. Acara serah terima Bansos bersamaan dengan kegiatan Partai politik peserta Pemilu;
4. Pada saat menjelang hari H Pemilu, intensitas penyelenggaraan kegiatan Kementerian dan perjalanan dinas meningkat pada lokasi Dapil-Dapil Menteri yang bersangkutan;
5. Pada saat menjelang hari H Pemilu, intensitas peninjauan lokasi dan peninjauan bantuan meningkat pada lokasi Dapil-Dapil Menteri yang bersangkutan.

Bawaslu dalam melakukan Pengawasan melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Bawaslu meminta data dan informasi tentang Data Alokasi Bantuan Sosial/Tugas Pembantuan Tahun 2012 dan 2013 serta rencana tahun 2014 per kabupaten/Kota beserta Pokmas/OMS penerima bantuan dari 10 (sepuluh) Kementerian, hal ini penting dilakukan untuk memperoleh data dan informasi yang valid;
2. Bawaslu melakukan audit dan kajian terhadap data-data tersebut;
3. Bawaslu melakukan Investigasi terhadap 10 Kementerian tersebut dengan mengundang para Sekretaris Jenderal/Sekretaris Kementerian untuk memberikan klarifikasi/penjelasan terhadap data hasil kajian Bawaslu;
4. Bawaslu melakukan tindakan-tindakan preventif dengan mengirimkan surat edaran kepada seluruh Kementerian/Lembaga dan Seluruh Pemerintah Daerah tentang pelarangan penggunaan fasilitas pemerintah dan penyalahgunaan dana APBN/APBD untuk kepentingan politik praktis;
5. Bawaslu memberikan Instruksi kepada seluruh jajaran Pengawas Pemilu untuk melakukan pengawasan melekat terhadap penggunaan fasilitas pemerintah dan penyalahgunaan dana APBN/APBD untuk kepentingan politik praktis di daerah masing-masing dan tentunya fokus terhadap daerah-daerah Dapil dari 10 Menteri tersebut;

### c. Hasil Kajian Bawaslu

1. Alokasi anggaran Bansos mengalami kenaikan sangat signifikan pada tahun 2013 dan 2014 pada khususnya di Dapil para Menteri yang memiliki alokasi dana bansos. Kondisi ini menjadi rawan dugaan penyalahgunaan dana Bansos untuk kepentingan kampanye Pemilu, karena tahun 2013 adalah tahun persiapan Pemilu dan 2014 adalah tahun Pemilu;
2. Bawaslu sangat kesulitan untuk memperoleh akses data-data Pokmas penerima alokasi Bansos sehingga muncul dugaan hal ini sengaja ditutupi oleh pihak-pihak yang berkepentingan yang berniat menyalahgunakan alokasi dana bansos tersebut;
3. Berdasarkan hasil audit dan investigasi yang dilakukan, Bawaslu tidak menemukan adanya penjelasan kajian akademis atau dokumen perencanaan yang menjelaskan alasan kenaikan signifikan di dapil-dapil para menteri

yang memiliki alokasi dana bansos tersebut;

4. Tidak semua Kementerian memiliki alokasi dana bansos, tetapi banyak bantuan-bantuan lain berupa program dan kegiatan yang rawan disalahgunakan yang kemudian sering dilakukan di dapil-dapil menteri tersebut seperti kegiatan rapat-rapat yang intensitasnya menjadi tinggi pada saat hari-hari menjelang pemungutan suara;

## 2. Pelaksanaan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Pemilu

Pelanggaran yang terjadi di tahapan Kampanye mayoritas merupakan pelanggaran Kampanye di Luar Jadwal dan Pemasangan Alat Peraga. Unsur Kampanye yang bersifat kumulatif menjadi kendala terbesar dalam memproses kampanye di luar Jadwal. Sehingga seringkali kampanye di luar jadwal diteruskan ke KPU, KPU provinsi, dan KPU Kab/Kota untuk ditindaklanjuti sebagai pelanggaran administrasi.

**Tabel 3.33:**  
**Data Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Kampanye**

KAMPANYE				
TEMUAN DITERIMA	LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITINDAKLANJUTI KPU	TIDAK DITINDAKLANJUTI
3384	338	3722	3242	480

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.34:**  
**Data Pelanggaran Pidana dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Kampanye**

KAMPANYE								
Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan Ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Kepolisian	Diteruskan Ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan Ke Pn	Putusan Pn
70	35	105	69	36	35	5	30	29

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Pelanggaran pidana yang mayoritas dapat dijerat di dalam tahapan Kampanye adalah Politik Uang dan Penyalahgunaan Jabatan.

## 3. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Pada tahapan kampanye, Bawaslu menerima permohonan penyelesaian sengketa Pemilu yang mayoritasnya adalah permohonan sengketa mengenai Keputusan KPU terkait pembatalan status kepesertaan peserta Pemilu yang dinilai tidak menyampaikan Laporan Dana Kampanye. Permohonan sengketa ini diajukan oleh calon perseorangan, maupun partai politik.

### a. Sengketa Dana Kampanye Calon Anggota DPD

Pada Tahapan Pelaporan Dana Kampanye Tahap Ke-II Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah, KPU memutuskan sebanyak 35 Calon Anggota



Dewan Perwakilan Daerah dari seluruh daerah Di Indonesia dibatalkan penetapannya sebagai calon anggota DPD karena keterlambatannya melaporkan Laporan Dana Kampanye. Berikut Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dibatalkan oleh KPU RI, yaitu:

- (1) Tgk. T. Abdul Muthalib (Aceh)
- (2) Teuku Mukhtar Anshari (Aceh)
- (3) Erick Sitompul (Sumatera Utara)
- (4) Edison Sianturi (Sumatera Utara)
- (5) Susilo (Riau)
- (6) Shinta Paramita Sari (Sumatera Selatan)
- (7) Taufikurrohman (Sumatera Selatan)
- (8) Ahmad Rusdi Arif (Banten)
- (9) Sudir Santoso (Jawa Tengah)
- (10) Aleksius Armanjaya (Nusa Tenggara Timur)
- (11) Arieston Dappa (Nusa Tenggara Timur)
- (12) Asyera Wondalero (Nusa Tenggara Timur)
- (13) Johanes Mat Ngare (Nusa Tenggara Timur)
- (14) Romanus Ndau (Nusa Tenggara Timur)
- (15) Tenggudai Petronella (Nusa Tenggara Timur)
- (16) Agustinus Clarus (Kalimantan Barat)
- (17) Moses Siong (Kalimantan Barat)
- (18) Yakobus Kumis (Kalimantan Barat)
- (19) Zakarias (Kalimantan Barat)
- (20) M. Said (Kalimantan Timur)
- (21) F. Raymond Sahetapy (Sulawesi Tengah)
- (22) Zainuddin T. Aminula (Sulawesi Tengah)
- (23) Kasmawati Basalamah (Sulawesi Selatan)
- (24) Junais Daranga (Sulawesi Tenggara)
- (25) Kasmir (Sulawesi Tenggara)
- (26) La Ode Sabri (Sulawesi Tenggara)
- (27) Rahman Jihad (Sulawesi Tenggara)
- (28) Sukiman Pabelu (Sulawesi Tenggara)
- (29) Yafrudin (Sulawesi Tenggara)
- (30) La Ode Rahim (Maluku)
- (31) Daniel Butu (Papua)
- (32) Dirk Dicky Rumboirusi (Papua)
- (33) Theofilus Waimuri (Papua)
- (34) La Jumad (Papua Barat)
- (35) Usman Dfinubun (Papua Barat)

Adapun gambaran proses penyelesaian permohonan sengketa Pemilu terkait dana kampanye calon perseorangan adalah sebagai berikut:



**Tabel 3.35:**  
**Permohonan dan Proses Penyelesaian Sengketa Pemilu Calon**  
**Perseorangan terhadap Keputusan KPU tentang Pembatalan Peserta**  
**Pemilu terkait Laporan Dana Kampanye**

NO.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN	PTTUN	KASASI
1.	001/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013	Rusidi, dkk (Partai Golkar Musi Rawas)	KPU Musi Rawas	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	mengabulkan untuk sebagian	Selesai	
1.	002/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	F. RAYMOND SAHETAPY	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
2.	003/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Yakobus Kumis	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
3.	004/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Gerindra	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
4.	005/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Kasmawati Basalamah	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
5.	006/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Agustinus Clarus	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
6.	007/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Zakarias	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
7.	008/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Zainuddin T.A	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
8.	009/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Taufikurrahman	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Permohonan Ditolak		
9.	010/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Sudir Santoso	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Permohonan Ditolak		

NO.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN	PTTUN	KASASI
10.	011/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Arieston Dappa	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
11.	012/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	PAN	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tercapai Kesepakatan			
12.	013/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	PKPI	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
13.	014/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Asyera Wundalero	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
14.	015/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Romanus Ndau	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
15.	016/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Demokrat	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
16.	017/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	M.Said	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
17.	018/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	PBB	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
18.	019/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Aleksius Armanjaya	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Permohonan Ditolak		
19.	020/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	PPP	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Permohonan Ditolak		
20.	021/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Theofilus Waimuri	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
21.	022/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Ir. Erick Sitompul	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		



NO.	NOMOR REGISTRASI	PEMOHON	TERMOHON	PUTUSAN PENDAHULUAN	MUSYAWARAH	KEPUTUSAN	PTTUN	KASASI
				Musyawarah				
22.	023/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Drs. Yohanes Mat Ngare	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
23.	024/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Dr. H. Ahmad Rusdi Arief	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
24.	025/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	tgk. Abdul muthalib	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
25.	026/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Daniel Butu	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
26.	027/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Drs. Kasmir	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Permohonan Ditolak		
27.	028/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Drs. Dicki Rumboitisi	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Dikabulkan Sebagian		
28.	029/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	PDIP	KPU RI	Permohonan Sengketa Diterima dan Dilanjutkan Ketahap Musyawarah	Tidak Tercapai Kesepakatan	Permohonan Ditolak		
29.	030/SP-2/Set.Bawaslu/III/2014	Yafrudin (Bakal Calon Anggota DPD Prov Sulawesi Tenggara	KPU RI	Permohonan Sengketa Tidak Dapat Diterima dan Tidak Dilanjutkan Ketahap Musyawarah				

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Keterangan:

- 1) Terdapat 22 Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang keberatan atas dibatalkannya sebagai Calon Anggota DPD dari Daftar Calon Tetap.
- 2) Dari 22 Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terregister ada 1 (satu) Calon yang berhenti pada Keputusan Pendahuluan.
- 3) Dari 22 Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terregister ada 5 (lima) calon yang Permohonannya ditolak oleh Bawaslu RI.

- 4) Dari 22 Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terregister ada 16 (enam belas) calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang permohonannya dikabulkan oleh Bawaslu.

#### d. Sengketa Dana Kampanye Partai politik

Selain calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah, terdapat 9 (sembilan) Partai Politik yang dibatalkan oleh KPU untuk ikut serta dalam Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD, yaitu :

- 1) PKB dicoret di tingkat Kabupaten Tabanan,



- dan Kota Tomohon;
- 2) PKS dicoret di tingkat Kota Tomohon, dan Kabupaten Toraja Utara;
  - 3) PDI Perjuangan dicoret di tingkat Kabupaten Timor Tengah Selatan;
  - 4) Gerindra dicoret di tingkat Kabupaten Donggala;
  - 5) Demokrat dicoret di tingkat Kabupaten Aceh Singkil, dan Kabupaten Majalengka;
  - 6) PAN dicoret di tingkat Kabupaten Pelalawan;
  - 7) PPP dicoret di Kota Gunung Sitoli, dan Kabupaten Ngada;
  - 8) PBB dicoret di Kabupaten Serdang Bedagai, Kota Gunung Sitoli, Kota Sungai Penuh, Kabupaten Ngada, Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Hulu Sungai Selatan, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Toraja Utara, Kota Tomohon;
  - 9) PKP Indonesia dicoret di Kabupaten Kepulauan Anambas, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Hulu Sungai Selatan, Kabupaten Gorontalo Utara.

Keterangan :

- 1) Terdapat 7 Partai Politik yang keberatan atas Keputusan KPU RI terkait dibatalkannya sebagai Peserta Pemilu Anggota DPRD;
- 2) Dari 7 Partai Politik yang keberatan atas Keputusan KPU RI ada 1 (satu) Partai Politik yang tercapai kesepakatan;
- 3) Dari 7 partai politik yang keberatan atas Keputusan KPU RI ada 2 (dua) Partai Politik yang permohonannya ditolak oleh Bawaslu
- 4) Dari 7 Partai Politik yang keberatan atas Keputusan KPU RI ada 4 (empat) Partai Politik yang Permohonannya dikabulkan oleh Bawaslu

#### 4. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Tahapan Kampanye dan Dana Kampanye

Berdasarkan hasil pengawasan di 33 provinsi, pada setiap metode kampanye yang digunakan oleh peserta Pemilu terdapat keseragaman bentuk permasalahan dan pelanggaran yang muncul. Kesimpulan terkait jenis permasalahan

dan pelanggaran pada tahapan kampanye PILEG 2014 sebagai berikut;

##### a. Kesimpulan Pengawasan Kampanye

Secara garis besar berdasarkan hasil pengawasan, tiga aspek penting dalam pemilihan umum yaitu regulation, electoral process dan electoral law enforcement tidak sepenuhnya bisa tercapai secara ideal. Pada aspek regulasi masih terdapat pasal-pasal yang multitafsir, kekosongan regulasi, keterbatasan kewenangan dan keharusan pemenuhan unsur kumulatif dalam kampanye. Empat hal ini berimplikasi pada rumitnya upaya penegakan hukum (*law enforcement*). Selain itu, implikasi lainnya yang cukup krusial adalah adanya resiko diabaikannya hasil kajian, keputusan maupun rekomendasi dari pengawas Pemilu.

Kondisi obyektif regulasi diatas berdampak juga pada banyaknya pelanggaran yang muncul di lapangan. Antara lain perbedaan persepsi mengenai alat peraga antara penyelenggara (KPU dan Pengawas Pemilu) serta peserta Pemilu baik berupa bentuk, ukuran maupun lokasi pemasangan alat peraga berdampak munculnya pelanggaran-pelanggaran di beberapa daerah. Pada aplikasi pengawasan lapangan, terdapat perbedaan interpretasi terkait Alat peraga kampanye (Baliho, papan reklame, spanduk, Bendera, Umbul-Umbul). Di mulai pemasangan alat peraga yang tidak sesuai dengan ukuran, jumlah, hingga dipasang pada tempat yang dilarang.

Selain itu factor koordinasi masing-masing penyelenggara masih menyisakan *missing link* antara pusat, provinsi dan kabupaten/Kota yang menjadi salah satu penyebab ketidak seragaman dalam memaknai instruksi, regulasi dan aplikasi dilapangan. Koordinasi antar lembaga penyelenggara juga masih menyisakan pekerjaan rumah yang perlu untuk diperbaiki kedepannya.

##### b. Rekomendasi

Terkait hal ini Pengawas Pemilu merekomendasikan KPU untuk membuat surat edaran sikap resmi KPU mengenai varian-varian Alat Peraga Kampanye yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan. Untuk dapat melakukan pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran secara efektif perlu adanya dukungan regulasi yang memadai.

Berkaitan dengan regulasi, direkomendasikan untuk dilakukan perbaikan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan. Dan sebagai langkah awal adalah kajian regulasi sebagai bahan rekomendasi pada saat penyusunan

regulasi untuk Pemilu mendatang. Sementara berkaitan dengan koordinasi dan komunikasi antar lembaga, salah satu saran adalah dengan pengawas Pemilu menugaskan satu orang untuk menjadi *liaison officer* sesuai tingkatannya di lembaga terkait.

Dari aspek internal, masih perlu di carikan pola pengawasan dan pelaporan yang lebih mudah, dapat diaplikasikan hingga tingkat bawah dan efektif. Baik pada proses pengawasan maupun pada proses pelaporan masih ditemukan beberapa kendala, diantaranya pengiriman laporan yang dilakukan oleh provinsi yang masih belum dapat komprehensif dari seluruh kabupaten/kota. Kondisi geografis menjadi salah satu kendala yang dihadapi pengawas Pemilu dalam mengirimkan laporan.

#### c. Kesimpulan Pengawasan Dana Kampanye

Pemasukan yang diperoleh partai politik dari caleg sebagian besar berbentuk barang dan jasa. Akibatnya proses audit menjadi sukar untuk dilakukan terutama pasca kampanye rapat umum berakhir karena sebagian besar alat atribut kampanye sudah dihilangkan dari lapangan.

Caleg menjadi sumber pendanaan terbesar partai politik. Namun aktivitas pendanaan dalam bentuk barang dan jasa tidak bisa dideteksi di lapangan dengan jelas seperti aktivitas yang telah dilakukan dalam bentuk jasa di lapangan. Kemudian pengeluaran aktivitas caleg tersebut dianggap partai politik sebagai bentuk penerimaan sumbangannya.

Partai menyerahkan laporan dana kampanye, cenderung pada batas akhir waktu dalam menyerahkan laporan dana kampanye tahap II yakni tanggal 2 Maret 2014. Meskipun jangka waktu sudah dibuka sejak 11 Januari 2013. Pembukaan rekening khusus yang semestinya dilakukan sejak masa kampanye pasca 3 hari ditetapkan sebagai peserta Pemilu, namun ternyata baru dilakukan menjelang akhir tahun 2013 contoh di salah satu parpol di labuhan batu, sumut baru bulan Desember 2013. Berarti ada indikasi bahwa aktivitas kampanye parpol tidak dilakukan sebelum bulan tersebut.

Keseluruhan Partai melaporkan laporan dana kampanye secara formalitas, sehingga tidak ditemui aspek substansi yang menunjukkan prinsip legal, transparan dan akuntabel. Hampir semua Partai Politik tidak memiliki kesiapan pembukuan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye. KPU tidak mewajibkan dalam mengisi lampiran dalam form pedoman dana kampanye.

KPU harus meminta KAP agar menverifikasi kebenaran laporan dana kampanye. Tidak hanya kebenaran prosedur. Hal ini menjadi catatan karena lemahnya regulasi dalam KPU meskipun sudah mencantumkan identitas detail. Masih bisa fiktif bila tidak ada penelusuran. KPU kerap kali terlambat dalam memberikan salinan laporan dana kampanye di setiap tahapan, sehingga ini memperlambat proses pengawasan dana kampanye oleh Bawaslu.

Pada Penyerahan laporan akhir dana kampanye, semestinya Bawaslu diberikan tembusan salinan pelaporan bersamaan dengan diserahkan kepada KAP untuk sama-sama dijadikan periksa kemudian dibandingkan data hasil pengawasan atau juga untuk saling memberikan masukan terkait kondisi laporan keuangan tersebut.

#### d. Rekomendasi Internal

Bawaslu perlu mengembangkan metode pengujian belanja kampanye alat peraga yang ada di lapangan untuk selanjutnya data tersebut dikonfirmasi dengan hasil nominal sumbangan di lapangan dan diserahkan kepada KAP sebagai bahan konfirmasi audit. Bawaslu Mengawasi model tracking dengan cara:

1. Mendata laporan caleg yang sumbangannya dikatakan nihil di lapangan. Tim bawaslu melakukan konfirmasi di lapangan dengan cara mengkonfirmasi kepada Bawaslu Provinsi apakah dalam pengawasannya ada caleg yang melaporkan dirinya nihil ternyata banyak aktivitas yang dilakukan.
  2. Dikarenakan jumlah sumbangan caleg yang dianggap sebagai aktivitas partai maka Bawaslu perlu untuk memastikan apakah layak seorang caleg melakukan sumbangan sesuai dengan aktivitas pada DK 13. CV yang disiapkan bisa *download* melalui web KPU. CV akan mengkonfirmasi : dimana domisili tinggal (alamat) dan profil pekerjaan melalui CV caleg yang bersangkutan.
- e. Khusus terkait dengan Dana bansos Kementerian
1. Adanya pengaturan tentang menteri yang terlibat dalam pencalonan harus mengundurkan diri karena sangat berpotensi menyalahgunakan kekuasaan dan wewenangnya untuk kepentingan pribadi dan golongan;
  2. Adanya pengaturan yang tegas dan spesifik terhadap larangan penggunaan dana-dana bansos untuk kepentingan politik berikut sanksinya;

3. Adanya pengaturan dan sanksi yang tegas tentang keterbukaan akses terhadap informasi dan data-data berkaitan alokasi dan penggunaan dana dana APBN/APBD khususnya Dana Bansos atau dana populis lainnya.
4. Mendorong adanya perjanjian pakta integritas yang disepakati oleh para menteri yang terlibat pencalonan dirinya menjadi calon legislatif. Sehingga ada sanksi sosial yang akan diterima apabila menyalahgunakan dana publik.

### 3.2.6. Pengawasan Pengadaan dan Distribusi Logistik Pemilu

Dalam pelaksanaan penyediaan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu,<sup>17</sup> KPU Wajib mematuhi prinsip-prinsip, sebagai berikut: tepat jumlah; tepat jenis; tepat sasaran tepat waktu; tepat kualitas; dan hemat anggaran / efisien. Oleh karena itu, untuk memastikan terpenuhinya seluruh prinsip tersebut, KPU menetapkan aturan-aturan yang berisi petunjuk kegiatan yang harus atau tidak boleh

dilakukan satuan kerja dan bersifat mengikat (Norma), Serta membuat sebuah norma atau persyaratan yang biasanya berupa suatu dokumen formal yang menciptakan kriteria, metode, proses, dan praktik rekayasa atau teknis yang seragam (Standart) dalam penyediaan seluruh perlengkapan sebagaimana dimaksud.

Untuk memenuhi kebutuhan logistik pelaksanaan Pemilu, KPU membagi kebutuhan tersebut ke dalam beberapa paket pengadaan. Dimana terdapat empat (4) paket pengadaan tinta sidik jari, dan lima belas (15) paket pengadaan surat suara, yang kesemuanya dibuat dengan metode lelang elektronik. Dalam hal ini KPU menggadeng LKKP sebagai lembaga pemerintah yang berkompeten dalam pelelangan elektronik sebagai mitra.

Pengawasan pada penyediaan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu untuk memastikan Kepatuhan KPU dalam melakukan Keterpenuhan, kebenaran, dan keabsahan atas prosedur, jenis, spesifikasi, kualitas, jumlah, waktu, sasaran dan efisiensi dalam hal penggaran seluruh proses yang dimulai dengan penetapan norma dan standart, pengadaan, produksi sampai dengan pendistribusian seluruh perlengkapan pemungutan suara; kepatuhan Perusahaan Rekanan pemenang tender dalam melakukan Keterpenuhan, kebenaran, dan keabsahan atas prosedur, jenis, spesifikasi, kualitas, jumlah, waktu, sasaran dan efisiensi dalam hal penggaran seluruh proses berdasarkan norma dan

standart, pengadaan, produksi sampai dengan pendistribusian seluruh perlengkapan pemungutan suara.

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran

Dalam melakukan tugas pengawasan pada penyediaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan pemungutan suara, Pengawas Pemilu menggunakan strategi Pencegahan dan Pelibatan Masyarakat. Adapun strategi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pencegahan sebagaimana dimaksud adalah dengan melakukan tindakan, langkah, dan upaya optimal mencegah secara dini terhadap potensi pelanggaran dan/ atau indikasi awal pelanggaran, serta pengawasan secara langsung. Dalam Strategi pencegahan ini, Bawaslu membagi kedalam tiga kluster. Adapun pencegahan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

##### a. Pencegahan Hulu

- 1) Penyamaan Presepsi dan Penjelasan SOP pengadaan dan Pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu dalam Rakor antara Pengawas Pemilu dan KPU sampai tingkat Kab/Kota;
- 2) Penyamaan dan penjelasan fungsi dan cara kerja seluruh perlengkapan penyelenggaraan Pemilu yang akan digunakan dalam Pemilu 2014 melalui kegiatan rakor KPU dan Pengawas Pemilu sampai tingkat kab/kota;
- 3) Penyusunan DIM perencanaan, pengadaan dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu;
- 4) Penyusunan Peraturan Bawaslu Pengawasan Pengadaan dan Pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu;
- 5) Pengawasan layar (surat menyurat) dalam rangka melakukan konfirmasi dan rekomendasi SOP pengadaan maupun fungsi serta alat kerja perlengkapan penyelenggaraan Pemilu;
- 6) Menyampaikan peringatan dini kepada KPU dan jajarannya agar tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu;

86 <sup>17</sup> Mencakup perlengkapan pemungutan suara yang terdiri atas: surat suara; tinta; segel; kotak suara; bilik pemungutan suara; alat untuk mencoblos pilihan; tempat pemungutan suara, serta dukungan perlengkapan lainnya adalah terdiri atas: sampul kertas; formulir; stiker nomor kotak suara; alat bantu tunanetra; perlengkapan di TPS/TPS LN; dan Daftar Calon Tetap (DCT).

- 7) Mempublikasikan melalui media massa tentang adanya kecenderungan atau indikasi pelanggaran dalam pelaksanaan pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu;
- 8) Menyampaikan rekomendasi secara lisan dan/atau tertulis kepada KPU dan jajarannya apabila terindikasi melakukan pelanggaran; dan
- 9) Melakukan kegiatan lain sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.

b. Pencegahan Tengah

- 1) Penyusunan instrument pengawasan;
- 2) Pengujian instrument pengawasan;
- 3) Sosialisasi alat kerja pengawasan logistik melalui Rakor Pengawas Pemilu; dan
- 4) Evaluasi atau pengujian hasil pengawasan perencanaan.

c. Pencegahan Hilir

- 1) Pengawasan dalam hal klarifikasi dan rekomendasi atas hasil analisa pengujian laporan para pemangku kepentingan proses produksi logistik Pemilu;
  - 2) Tracking riwayat kerja Pemenang tender;
  - 3) Pengawasan Melekat atas produksi logistik Pemilu;
  - 4) Supervisi pendelegasian pengawasan melekat ditingkat provinsi dan kab/kota;
  - 5) Audit secara sampling logistik yang diproduksi;
  - 6) Media Gathering hasil pengawasan
1. Dalam melakukan pengawasan pada penyelenggaraan non tahapan ini, Bawaslu melibatkan partisipasi masyarakat. Hal ini dilakukan mengingat minimnya tenaga pengawas yang dimiliki pengawas Pemilu ditengah kesibukan mereka dalam melakukan pengawasan pada tahapan-kampanye dan penyempurnaan DPT yang sedang berlangsung. Adapun dasar hukum dalam pelibatan masyarakat ini diatur dalam Perbawaslu Nomor 13 tahun 2012 tentang Pengawasan Induk.

Dalam praktek pelaksanaan pengawasan pengadaan dan distribusi logistic, Pengawas

Pemilu melakukan pengawasan aktif dalam proses pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan pemungutan suara. Pengawasan secara aktif sebagaimana dimaksud dilakukan dengan beberapa cara yang diantaranya:

- a. Melakukan identifikasi dan pemetaan potensi rawan pelanggaran pada pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan pemungutan suara;
- b. Identifikasi dan pemetaan potensi rawan pelanggaran sebagaimana dimaksud didasarkan pada pendekatan subyek atau pelaku pelanggaran dan wilayah pengawasan; dan
- c. Menentukan fokus pengawasan berdasarkan pemetaan potensi rawan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b.
- d. Melakukan pengawasan melekat atas seluruh proses dalam sub tahapan yang dijadikan fokus pengawasan.
- e. Melakukan pengawasan audit terkait , jenis, spesifikasi, kualitas dan jumlah perlengkapan penyelenggaraan Pemilu di titik produksi dalam persiapan distribusi;
- f. Melakukan pengawasan penelusuran (tracking) terkait perusahaan konsorsium beserta seluruh anggota konsorsium pemenang tender;
- g. Melakukan pengawasan audit terkait , jenis, spesifikasi, kualitas dan jumlah, waktu dan sasaran yang dituju dari distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu di Kab/Kota saat proses penyortiran;
- h. Melakukan pengawasan layar (surat-menyurat) terkait rekomendasi atas segala sesuatu hasil pengawasan yang diduga berpotensi akan menimbulkan pelanggaran.
- i. Media Gathering secara periodik atas hasil pengawasan yang dilakukan.

Dalam mempersiapkan pengawasan pengadaan, produksi dan pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu, Bawaslu melaksanakan tugas dan kewenangannya meliputi:

1. Melakukan kordinasi dengan KPU dan LKPP dalam menyamakan persepsi terkait proses pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.



2. Membuat DIM pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.
3. Menyusun Perbawaslu pengawasan pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.
4. Membuat Alat kerja pengawasan pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.
5. Membuat Kalender Pengawasan beserta kerangka kerja dan targetan atas pengawasan pengadaan, produksi dan pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.
6. Membuat mekanisme control dan pelaporan atas pengawasan pengadaan, produksi dan pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.
7. Melakukan rapat koordinasi bersama Bawaslu Provinsi dalam rangka perbaikan dan sosialisasi alat kerja pengawasan pengadaan, produksi dan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.

## 2. Deskripsi temuan dugaan pelanggaran dalam tahapan penetapan peserta Pemilu

### a. Pengawasan Produksi

#### 1) Produksi Tinta

Bawaslu melakukan pengawasan langsung, ke tiga titik pabrik, pemenang tender 4 paket pengadaan tinta. Adapun pemenang yang di maksud adalah, PT Tinta Mas Tirta Surya di Kab Sidoarjo pemenang tender paket 3 dan 4, dan PT Intimas Wisesa Kab Bogor pemenang paket 2 dan PT Tridaya Pratama di Kuningan pemenang tender paket 1. Dalam pengawasan tinta ini, Bawaslu melakukan pengawasan dokumen, untuk memastikan bahwa para pemenang tender dan KPU, mematuhi seluruh norma dan standart yang telah ditetapkan sebagaimana yang tertuang dalam dokumen kontrak.

Kedua, Bawaslu memastikan seluruh prosedur berjalan dengan baik, sebagaimana dijelaskan pihak pengawas dari KPU. Dimulai dari pengecekan kualitas tinta sebagai control tinta yang dilakukan di lab perusahaan, kemudian pencocokan tinta, pengisian kedalam botol (filling), pemberian label dan segel sampai dengan pengepakan. Untuk lebih memastikan kualitas tinta yang akan dipergunakan, Tim Bawaslu melakukan percobaan penggunaan tinta melalui beberapa

cara. Adapun cara yang digunakan adalah:

- a) Penggunaan lotion terlebih dahulu, untuk kemudian dicelupkan kedalam tinta. Adapun hasilnya adalah, tinta akan mudah dikelupas setelah kering.
- b) Tanpa rekayasa apapun, jari dicelupkan, kemudian di lap. Pasca pengelapan, dilakukan pencucian dengan menggunakan sabun mandi. Hasilnya adalah tinta segera memudar.
- c) Tanpa rekayasa apapun, jari dicelupkan, kemudian dilap tanpa dilakukan pencucian. 2 jam kemudian dilakukan pencucian biasa, tinta pun memudar.

**Tabel 3.36:**  
**Matrikulasi Pemenang Tender**  
**Paket Pengadaan Tinta Pileg 2014 dan Hasil Pengawasannya**

Perusahaan	Wilayah	Jadwal Produksi dan Distribusi			Hasil Pengawasan
		Produksi	Pengemasan & Pengepakan	Distribusi ke KPU Kab/Kota	
CV Tridaya Pratama	<b>Paket I:</b> Aceh, Sumut, Sumbang, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Babel KepridanBanten	20 sd 30 Januari 2014	20 s.d 30 Januari 2014	23 Januari sd 1 Maret 2014	1. Terkelupas dengan lotion 2. Hilang akibat pencucian biasa
PT. Intimas Wisesa	<b>Paket II:</b> Jabar, Sult, Sulteng, Sulsel, Sultra, SulbardanGorontalo	20 s.d 30 Januari 2014	20 s.d 30 Januari 2014	23 Januari s.d 1 Maret 2014	1. Terkelupas dengan lotion 2. Hilang akibat pencucian biasa
PT. Tinta Mas Tirta Surya	<b>Paket III dan IV:</b> DKI Jakarta, Jatim, NTB, Bali, Papua, Papua Barat, PPLN, Jateng, D.I.Yogyakarta, NTT, Kaltim, Kalteng, Kalsel, danMalut.	21 Januari.s.d 9 Februari 2014	21 Januari.s.d 9 Februari 2014	24 Januari s.d 1 Maret 2014	1. Hilang akibat pencucian sabun 2. Hilang akibat pencucian biasa

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

#### 2) Produksi Surat Suara

Berdasarkan hasil pelelangan 15 paket pengadaan surat suara yang dilakukan melalui LKPP, terdapat 11 konsorsium pemenang tender surat suara. Dari 11 konsorsium tersebut terdapat 37 perusahaan anggota konsorsium, dengan 45 titik pabrik yang melakukan produksi surat suara dan berlokasi di 24 Kab/Kota di 6 Provinsi (Sumut, DKI, Jabar, Jateng, Jatim, Bali). Sebelum melakukan pengawasan produksi surat suara, Bawaslu melakukan perekrutan tim pengawas produksi provinsi di 6 Provinsi di mana terdapat produksi surat suara, dan tim pengawas pabrik di 45 titik produksi surat suara.

Tim pengawas provinsi yang dimaksud terdiri dari unsur Bawaslu Provinsi beserta sekretariatnya. Tim ini di maksud sebagai perpanjangan tangan Bawaslu RI dalam memastikan pengawasan produksi surat suara di setiap titik pabrik terlaksana.

Sedangkan tim pengawas pabrik adalah tim pengawas yang setiap harinya berada di pabrik untuk melakukan pengawasan secara melekat. Adapun unsurnya adalah panwaslu kab/kota dan expert Pemilu.

Berikut hasil pengawasan yang dilaksanakan sebagaimana di maksud diatas.

- a) Tidak semua pabrik sebagaimana dimaksud dalam dokumen lelang melakukan pencetakan surat suara. Adapun pabrik yang tidak melakukan pencetakan surat suara tersebut adalah PT Akcaya pariwisata berdomisili di Kab Kuburaya sebagai anggota konsorsium PT Temprint, yang memenangkan tender pengadaan surat suara paket 5 dan 7. PT Dharma Nugraha di Kota Surabaya sebagai anggota konsorsium PT Temprina, yang memenangkan pengadaan surat suara paket 10 dan 11. Terakhir PT Pantja Simpati di Kab Tangerang Selatan sebagai anggota konsorsium Tiga Serangkai yang memenangkan surat suara paket 9.
- b) Tampak tidak ada SOP atas pengerjaan pencetakan surat suara dari pihak KPU. Pihak KPU benar-benar menyerahkan seluruh tanggung-jawab kepada pihak perusahaan. Adapun beberapa indikasi tidak adanya SOP adalah; Perlakuan yang berbeda-beda dari pihak pengawas KPU dan Perusahaan dalam menerima pengawas Bawaslu di pabrik. Baik di DKI, di Jabar, di Jateng dan di Jatim. Hasilnya sekitar 50% Perusahaan yang memberikan ruang untuk pengawas Pemilu untuk melakukan tugasnya dalam mengawasi pencetakan surat suara. Ada sekitar 20% perusahaan yang mempersilahkan pengawas Pemilu untuk bekerja, namun tidak memberikan akses untuk mendapatkan dokumen ataupun bertanya. Terakhir ada sekitar 30% perusahaan yang memang tidak mengizinkan pengawas Pemilu untuk masuk kedalam wilayah pabrik dalam rangka menjalankan tugas pengawasan.
- c) Selain variable penerimaan kepada pengawas Pemilu, ada pula variable yang menunjukkan tidak adanya SOP dalam pencetakan surat suara. Variabel tersebut adalah penetapan pencetakan surat suara yang sengaja dilebihkan untuk mengantisipasi surat suara rusak, cacat dan/atau kurang dari hasil sortiran di kab/kota. Ada perusahaan yang

mencetak surat suaranya lebih banyak 3%, ada yang 5% dan paling banyak 10%.

- d) Dari hasil pengawasan, didapatkan bahwa perusahaan melakukan pencetakan atas perintah dokumen lelang yang telah menetapkan jumlah surat suara yang akan dicetak. Jumlah Surat Suara yang dicetak tersebut memang tidak mencantumkan DPT. Namun bisa dipastikan, bahwa jumlah surat suara tersebut adalah jumlah DPT hasil penetapan DPT pada tanggal 4 November 2013 lalu. Sampai sekarang, terkait dengan dokumen addendum, Bawaslu belum mendapatkan kepastian atas DPT yang berkurang dan/atau bertambah baik dari pihak KPU RI maupun perusahaan pencetakan. Padahal sudah terjadi banyak koreksi atas DPT yang telah diperbaiki, baik tertanggal 4 Desember 2013 dan terakhir pada tanggal 20 Januari 2014.
- e) Selain itu dari hasil pengawasan melekat yang ada ini, didapatkan bahwa dalam setiap satu lembar kertas surat suara yang dicetak, terdapat 2 surat suara untuk kemudian dipotong terpisah menjadi masing-masing satu surat suara. Dalam proses produksi, sering terjadi kesalahan produksi yang mengakibatkan kualitas surat suara dianggap cacat. Kecacatan tersebut bisa terjadi di dua sisi surat suara, bisa terjadi di satu surat suara saja, sehingga satu bagian surat suara lainnya sebetulnya masih tergolong baik dan sesuai standart. Lembaran surat-surat suara yang cacat produksi ini disimpan kurang baik dari sisi pengamanannya, termasuk jumlah surat suara yang dinyatakan gagal ini tidak diketahui jumlahnya.

### 3) Produksi Formulir

Bahwa dalam pelaksanaan pengawasan produksi formulir, Bawaslu dibuat tidak berdaya untuk mendapatkan informasi maupun data terkait kegiatan pelaksanaan pengadaan formulir ini. Bahkan Bawaslu sudah membuat dua kali permintaan kordinasi terkait produksi, distribusi beserta dengan tata cara penggunaan dari seluruh formulir yang akan digunakan dalam pelaksanaan pemungutan suara. Namun demikian, sampai berakhirnya Pemilu legislatif, KPU tidak memberikan respon terkait dokumen



maupun informasi atas pengadaan, produksi, distribusi dan penggunaan formulir sebagaimana dimaksud.

#### 4) Pengawasan Distribusi

Dalam melaksanakan pengawasan distribusi perlengkapan penyelenggaraan Pemilu, Bawaslu melaksanakan tugas dan kewenangannya meliputi:

- a. Melaksanakan pengawasan langsung dengan memerintahkan Panwaslu Kab/Kota untuk memastikan jumlah, waktu serta kualitas dari Kotak Suara, Surat Suara dan Tinta Pemilu.
- b. Melaksanakan pengawasan audit dengan memerintahkan Panwaslu kab/Kota untuk memastikan jenis, spesifikasi dan kualitas dari Kotak Suara, Surat Suara dan Tinta Pemilu.
- c. Memastikan Bawaslu Provinsi melakukan supervisi atas pelaksanaan pengawasan melekat dan audit yang dilaksanakan oleh Panwaslu Kab/Kota.
- d. Memerintahkan Bawaslu Provinsi untuk segera melaporkan hasil pengawasan yang dilakukan kab/kota berdasarkan ketentuan yang diberikan melalui SE Pengawasan Logistik.

Atas pelaksanaan pengawasan yang telah

dilakukan ini, didapat beberapa hal terkait jumlah surat suara yang telah diterima di masing-masing KPU Kab/Kota. Berdasarkan laporan tersebut, tergambar dengan data pembandingan jumlah pemilih dalam DPT 14 Januari 2014, hampir seluruh Provinsi mendapatkan kelebihan surat suara. Adapun secara lengkap adalah sebagai berikut; Surat suara di Provinsi Banten surplus, Prov Bali Surplus, Prov Babel Surplus, Prov Bengkulu Surplus, Prov DKI Jakarta Surplus untuk jenis surat suara DPR, namun minus untuk DPD dan DPRD Prov, Prov Gorontalo Surplus. Surat Suara Jabar hampir seluruhnya surplus, hanya saja ada lima Kab/Kota yang minus surat suaranya. Adapun ke lima Kab/kota yang dimaksud adalah Kab Bandung, Kab Bandung Barat, Kab Bekasi, Kab Karawang dan kab Tasikmalaya.

Surat Suara DPR Prov Jateng mengalami Surplus, kecuali Tegal minus. Untuk surat suara DPD Surplus kecuali Tegal dan tiga Kab/kota belum mendapatkan surat suaranya, yakni Sragen, Wonogori dan Surakarta. Untuk DPRD Prov, Surat Suara Surplus, hanya saja Kab Sragen belum mendapatkan surat suaranya. Untuk Surat Suara DPRD Kab/Kota, seluruhnya surplus kecuali Kab Wonogiri dan Kota Surakarta belum mendapatkan surat suaranya.

Pada Provinsi Jatim, Surat Suara DPR mengalami Surplus, namun untuk surat suara jenis DPD, masih ada Kab/Kota yang belum

mendapatkan surat suara. Kab/Kota yang dimaksud adalah Kab Kediri, Kota Madiun, Kab Magetan, Kab Ngawi, Kab Pacitan dan Kab Ponorogo. Selain itu, adapula surat suara yang masih kurang seperti terjadi di Kota Surabaya. Untuk Surat Suara DPR Provinsi, Kota Blitar dan Kab Pacitan mengalami kekurangan surat suara. Sedangkan untuk Kota Madiun, Kota Pasuruan dan Kab Nganjuk belum mendapatkan surat suara. Terkait dengan jenis surat suara DPRD Kab/Kota, Kab gresik, Kota Blitar mengalami kekurangan surat suara. Selain itu, adapula Kab/

kota yang belum menerima surat suara seperti; Kota Madiun, Kab Magetan, Kab Ngawi, Kab Pacitan dan Kab Ponorogo.

Selanjutnya Prov Lampung seluruh jenis surat suaranya minus. Kemudian, Prov Kalsel Surplus, Prov Riau hampir seluruhnya Surplus, hanya Kab Rokhan Hilir saja yang surat suaranya minus dan Kab Indragiri Hilir masih belum mendapatkan surat suara jenis DPRD Prov dan DPRD Kab. Prov Sulteng Surplus, Prov Sumbar Surplus.

**Tabel 3.37:**  
**Matrikulasi Hasil Pengawasan Distribusi Surat Suara Pileg 2014**

Perusahaan	Paket / Wilayah	Oplah DPT Lama	Adendum DPT Baru	Selisih	Jumlah Yang Di Cetak	Laporan Yang Dikirim	%
PT. MacanjayaCemerlang	Aceh	13.689.271	13.632.158	57.113	13.632.158	13.632.158	100
Kemitraan PT. Granesia	Sumatera Utara	40.165.492	39.881.868	283.624	39.881.868	39.881.868	100
Kemitraan PT. Granesia	Sumatera Barat	15.067.259	14.862.601	204.658	14.862.601	14.862.601	100
PT. Intermasa	Riau	16.755.152	16.711.417	43.735	16.711.417	16.711.417	100
PT. Malta Pritindo	Jambi	10.087.980	10.030.146	57.834	10.030.146	10.030.146	100
CV. Nusa Agung	Kepulauan Riau	5.266.168	5.248.949	17.219	5.248.949	5.248.949	100
CV. Thursina	Bengkulu	5.621.463	5.586.728	34.735	5.586.728	5.586.728	100
PT. Putra Barutama	Sumatera Selatan	23.485.326	23.615.369	130.043	23.615.369	23.615.369	100
PT. Hamudha Prima Media	Lampung	24.238.863	24.064.019	174.844	24.064.019	24.064.019	100
PT. BawenMediatama	Bangka Belitung	3.754.644	3.782.757	28.113	3.782.757	3.782.757	100
Gramedia	Banten	32.236.440	32.109.345	127.095	32.109.345	32.109.345	100
Gramedia	Jabar 3 dan 5	22.774.360	22.616.555	157.805	22.616.555	22.616.555	100
PT. Antar Surya Jaya	Kalimantan Barat	14.322.080	14.260.114	61.966	14.260.114	14.260.114	100
PT. Temprint	DKI Jakarta	21.499.854	21.442.640	57.214	21.442.640	21.442.640	100
PT. GeloraAksaraPratama	PPLN	1.581.639	2.050.486	468.847	2.050.486	2.050.486	100
	Jabar 1 dan 2	23.001.083	22.937.010	64.073	22.937.010	22.937.010	100
PT. International Media Web Printing	Kalimantan Tengah	7.357.335	7.306.795	50.540	22.937.795	22.937.795	100
Inkopol	Jabar 4,6,7 dan 8	51.968.716	51.751.663	217.053	51.751.663	40.268.812	100
PT .Temprint	Jabar 9,10 dan 11	35.887.049	35.715.436	171.436	35.715.436	35.715.436	100
PT. GeloraAksaraPratama	Kalimantan Selatan	11.540.380	11.425.967	114.413	11.425.967	11.425.967	100
PT. BalaiPustaka	Jateng 1,2,3,4dan 5	55.733.501	55.169.458	564.043	55.169.458	52.469.510	94



Perusahaan	Paket / Wilayah	Oplah DPT Lama	Adendum DPT Baru	Selisih	Jumlah Yang Di Cetak	Laporan Yang Dikirim	%
PT. Metropos	Kalimantan Timur	11.737.421	11.680.528	56.893	11.680.528	11.680.528	100
PT. TigaSerangkaiPustakaMandiri	Jateng 6, 7, 8, 9 dan 10	55.924.303	55.708.858	215.445	55.708.858	55.708.858	100
PT. NyataGrafika Media Surakarta	Maluku	4.807.374	4.865.752	58.378	4.865.752	4.865.752	100
PT. WangsaJatra Lestari	DIY	11.181.918	11.148.420	33.498	11.148.420	11.148.420	100
PT. Temprina Media Grafika	Papua	13.155.150	13.163.151	8.001	13.163.151	13.163.151	100
PT. Temprina Media Grafika	Papua Barat	2.953.389	2.938.133	15.256	2.938.133	2.938.133	
PT. Temprina Media Grafika	Jatim 1, 2, 5 dan 10	42.673.941	42.533.186	120.755	41.753.186	40.248.369	94
PT. Temprina Media Grafika	NTT	12.785.912	12.725.690	60.222	12.725.690	12.725.690	100
PT. Temprina Media Grafika	NTB	14.271.220	14.203.465	67.755	14.203.465	14.203.465	100
PT. Temprina Media Grafika	Jatim 3, 4 dan 6	33.473.086	33.406.470	66.616	33.406.470	33.406.470	100
PT. Pura Barutama	Bali	12.056.126	12.032.575	23.551	12.032.575	12.032.575	100
PT. Hamudha Prima Media	Jatim 7, 8, 9, 11	48.643.453	48.285.361	358.092	48.285.361	48.285.361	100
PT. Aryaduta	Sulawesi Utara	7.670.464	7.645.787	24.677	7.645.787	7.645.787	100
	Gorontalo	3.308.912	3.287.300	21.612	3.287.300	3.287.300	100
	Maluku Utara	3.388.322	3.376.603	11.719	3.376.603	3.376.603	100
PT. Aryaduta	Sulawesi Tengah	7.844.466	7.811.377	33.089	7.811.377	7.811.377	100
CV. Putra Nugraha	Sulawesi Barat	3.621.991	3.585.475	36.516	3.585.475	3.585.475	100
CV. Putra Nugraha	Sulawesi Tenggara	7.197.795	7.266.378	68.583	7.266.378	7.266.378	100
CV. Titian Ilmu	Sulawesi Selatan	25.745.134	25.649.079	96.055	25.649.079	25.649.079	100

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### 3. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Logistik Pemilu

#### 3.1. Kesimpulan

##### 1) Tinta

Dari sisi Akses, ketiga perusahaan pemenang tender maupun KPU yang ditugaskan di pabrik, memberikan seluruh kebutuhan dokumen yang dibutuhkan pengawasan maupun proses yang dilakukan dalam pelaksanaan produksi tinta Pemilu. Dari sisi Transparansi, seluruh proses produksi tinta beserta dokumennya dibuka secara maksimal.

Bahkan dalam hal ini, Perusahaan maupun

KPU mempersilahkan pendokumentasian produksi tinta dan memberikan seluruh dokumen yang dibutuhkan pengawas Pemilu. Ketiga, dari sisi akuntabilitas, melalui uji coba secara langsung sebagaimana dipaparkan diatas, patut diduga tinta yang diproduksi ketiga perusahaan pemenang tender tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana dimaksud dalam PKPU 16 Tahun 2013 Tentang Norma, Standar.

Namun demikian perlu dilakukan secara ilmiah, melalui uji lab terkait kandungan tinta yang telah diproduksi dari tinta yang didapat dari pabrik, dimana ditemukan laporan mudahnya tinta sidik jari Pemilu ini hilang akibat dicuci pasca pencoblosan 9 April 2014 lalu.

## 2) Surat Suara

Dari sisi akses, dengan kondisi hanya 50% Perusahaan yang memberikan akses kepada tim pengawas, 20 % memberikan akses secara terbatas dan 30% tidak memberikan akses sama sekali, tentu belum bisa menjadi kesimpulan bahwa KPU telah berhasil dalam memastikan seluruh proses produksi surat suara dapat di akses dengan baik. Dari hasil pengawasan, perbedaan perlakuan yang dialami tim pengawas pabrik, menunjukkan bahwa boleh tidaknya pengawas Pemilu mengakses kebutuhan pengawasan menjadi tanggung-jawab masing-masing perusahaan.

Oleh karenanya, yang dapat disimpulkan sementara dari hasil pengawasan terkait soal aksestabilitas dalam proses produksi adalah, KPU tidak memberikan norma dan/atau standart dalam SOP yang jelas, terkait akses yang dapat diberikan oleh perusahaan kepada pengawas Pemilu dan/atau masyarakat. Dari sisi transparansi, tentu saja tidak ada transparansi di separuh perusahaan yang melakukan pencetakan surat suara, karena hanya 50% perusahaan saja yang melakukan pembebasan akses kepada pengawas Pemilu. Namun demikian, dari akses dan keterbukaan yang diberikan oleh 50% perusahaan tadi, dapat diambil beberapa hipotesa terkait proses produksi. Adapun hipotesa tersebut adalah ada potensi munculnya dugaan pelanggaran pidana Pemilu terkait pencetakan surat suara lebih di perusahaan. Adapun penyebabnya adalah:

- a. Dasar pencetakan surat suara yang merujuk pada jumlah pemilih berdasarkan penetapan DPT 4 November 2013, dapat berpotensi lebihnya surat suara yang dikirimkan ke Kab/Kota. Hal ini dikarenakan turunnya jumlah pemilih dalam DPT yang kemungkinan masih akan terus disempurnakan oleh KPU. Akan muncul dua kemungkinan jika terjadi kelebihan surat suara yang diakibatkan penurunan jumlah DPT. Pertama, jika penetapan DPT terjadi sebelum masa sortir usai, maka KPU akan kebingungan menyimpan surat suara berlebih ini. Karena sampai saat ini, KPU belum membuat norma dan/atau SOP terkait kelebihan surat suara di Kab/Kota. Kedua, bahwa jika penetapan DPT terjadi setelah proses sortir usai, maka sudah bisa dipastikan surat suara di TPS-TPS yang mengalami penurunan jumlah pemilih akan banjir surat suara tak bertuan.
- b. Surat suara rusak, akibat gradasi warna. Dari hasil pengawasan yang ada, banyak

surat suara yang menurut mata telanjang tidak dapat dinyatakan rusak. Sehingga sebetulnya jika digunakan pada saat pungut hitung, KPPS, PPL maupun saksi tidak akan dapat melihat sebagai surat suara rusak.

- c. Surat Suara rusak sebagian. Dari hasil pengawasan yang ada, surat suara dicetak dalam kertas surat suara yang diperuntukan mencetak dua surat suara. Kemudian surat suara tersebut dipotong menjadi masing-masing satu surat suara. Dimaksud rusak sebagian adalah, surat suara hanya rusak/cacat disatu bagian dari satu surat suara saja. Sedangkan dibagian surat suara lainnya, tidak terdapat kerusakan. Namun karena dicetak dalam satu lembar kertas surat suara, maka surat suara yang seharusnya sesuai standart tersebut dinyatakan rusak/cacat dikarenakan rusak/cacat nya surat suara dibagian lainnya dalam satu lembar kertas surat suara yang sama.

Terakhir, dari sisi akuntabilitas, pelaksanaan penyediaan surat suara yang dilakukan KPU tidak dapat dikatakan telah memenuhi unsur dapat dipertanggung-jawabkan. Selain tidak adanya upaya pemberian akses dan keterbukaan kepada pengawas Pemilu, KPU pun tidak memiliki SOP yang jelas dalam hal produksi dan distribusi surat suara. Bahkan muncul kesan, KPU sengaja melimpahkan seluruh penyediaan ini kepada pihak Perusahaan Pemenang Tender saja. Sehingga jika terjadi permasalahan terkait dengan surat suara, KPU dapat dengan segera menyalahkan pihak perusahaan.

## 3) Formulir

Dari kebuntuan yang ada terkait pengadaan, produksi dan distribusi yang ada. Sudah jelas KPU sudah tidak memperhatikan lagi norma atas akses, transparansi maupun akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemilu. Dalam hal ini, perlu dibuatkan terobosan terkait ketertutupan akses yang telah dilakukan oleh KPU. Selain terkait pengadaan, produksi dan distribusi formulir, dianggap perlu juga bagi pengawas Pemilu untuk mengetahui tata cara dan peruntukan dari setiap formulir yang akan dipergunakan dalam pelaksanaan Pemilu 2014.

Dari lampiran PKPU Nomor 26 tahun 2013 tentang tata cara pemungutan suara, ditemukan sedikit kejanggalan terkait dengan lampiran formulir C-1. Dimana dalam lampiran

tersebut, setiap caleg hanya mendapatkan pencatatan maksimal sebanyak 450 suara saja. Padahal dengan jumlah DPT maksimal 500 pemilih, sangat dimungkinkan seorang caleg mendapatkan suara 500. Dengan sistem proporsional terbuka, tentunya preferensi pemilih terhadap calon menjadi hilang jika jumlah pemilih yang memilih calon lebih dari 450.

Selain itu, lampiran formulir C-1 yang ada ini sebenarnya sudah dengan sengaja menghilangkan hak pilih seseorang dan/atau membuat suara pemilih menjadi tidak berarti. Demikian halnya dengan tingkat kerumitan yang luar biasa dalam hal penggunaan formulir pileg 2014, banyak ditemukan kekeliruan pencatatan pengisian. Walaupun secara empiris belum diketahui sebab musabab kekeliruan yang terjadi ini, apakah dikarenakan adanya unsur kesengajaan atau human error akibat lelahnya penyelenggara ditingkat KPPS maupun PPS.

### 3.2. Rekomendasi

1. Menjadi sebuah kebutuhan bagi Pengawas Pemilu, untuk melakukan uji lab atas tinta yang diproduksi perusahaan pemenang tender tinta sidik jari. Dengan demikian Pengawas Pemilu dapat memastikan kesesuaian kandungan tinta Pemilu sebagaimana dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Memberikan informasi kepada KPU terkait perusahaan-perusahaan yang berdasarkan hasil pengawasan telah banyak melakukan kelalaian baik yang dilakukan secara sengaja maupun tidak untuk tidak dilibatkan dalam pelaksanaan pengadaan surat suara Pemilu-Pemilu berikutnya.
3. Melakukan pengawasan secara tegas dan menyeluruh, termasuk dalam hal penindakan atas ketertutupan yang dilakukan oleh KPU, jika dalam Pemilu berikutnya ketertutupan akses atas pengadaan, produksi dan distribusi kembali terulang.
4. Merekomendasikan perbaikan bentuk, model dan kesederhanaan dalam hal penggunaan formulir.
5. Melakukan pengawasan secara menyeluruh, termasuk dalam hal penindakan atas ketertutupan yang dilakukan oleh KPU, jika dalam Pemilu berikutnya ketertutupan akses atas pengadaan, produksi dan distribusi kembali terulang.

### 3.2.7. Pengawasan Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Salah satu tahapan yang sangat krusial dalam pelaksanaan Pemilu adalah melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara. Dalam tahapan tersebut, memiliki tantangan berupa bagaimana melayani pemilih yang memenuhi syarat untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara baik dan benar. Hal tersebut terkait dengan ketersediaan dan ketercukupan logistic Pemilu untuk kebutuhan pelayanan terhadap pemilih. Pengawas Pemilu dalam melaksanakan tugasnya, hadir untuk memastikan kebutuhan pemilih tersebut terfasilitasi dan terlayani secara baik.

Pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014, Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedelapan atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah, Terakhir Dengan Peraturan KPU Nomor 22 Tahun 2014 serta Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pemungutan dan Penghitungan suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014.

Seluruh rangkaian kegiatan pemungutan dan penghitungan suara tersebut dilaksanakan oleh KPPS secara tertib, dengan asas pelaksanaan sebagaimana diatur dalam pasal 2 Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota.

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran

##### a. Deskripsi permasalahan dalam pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara

*Trend* temuan dugaan pelanggaran pada pemungutan dan penghitungan suara dari hasil pengawasan di tingkat TPS adalah sebagai berikut:

- 1) Pelanggaran Prosedur Pemungutan Suara, yang meliputi antara lain KPPS TIDAK menandatangani Surat Suara, Pemilih menerima Surat Suara kurang dari 4 jenis (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota) Pemilih di DKI Jakarta hanya mendapat 3 jenis Surat Suara (DPR, DPD, DPRD Provinsi), KPPS TIDAK melakukan penghitungan suara secara berurutan

dimulai dari Surat Suara Pemilu Anggota DPR, Surat Suara Pemilu Anggota DPD, Surat Suara Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan Surat Suara Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Hasil pengumuman surat suara TIDAK dicatatkan ke dalam Formulir Model C1 plano DPR/DPRD/DPD

- 2) Terjadinya Kesalahan Dalam Proses Pengadaan Dan Distribusi Logistik Pemilu
- 3) Dugaan Pelanggaran Pidana Pemilu yang meliputi Surat Suara Tertukar, dan Surat Suara Sudah Tercoblos Sebelum Pemungutan Suara.

**b. Kegiatan pengawasan dan pencegahan dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara**

1. Persiapan Pelaksanaan

Dalam kerangka pelaksanaan pengawasan, Bawaslu melakukan kegiatan persiapan pelaksanaan, yaitu:

- a. Penyusunan Standar Teknis Pengawasan. Standar tersebut tercermin melalui peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Peraturan Bawaslu tersebut sebagai landasan normatif teknis pelaksanaan pengawasan pemungutan dan penghitungan suara bagi pengawas Pemilu di semua jenjang.
- b. Rapat koordinasi persiapan pelaksanaan pengawasan Pemilu. dengan melibatkan Bawaslu Provinsi untuk persiapan pelaksanaan pengawasan pemungutan dan penghitungan suara.
- c. Penerbitan Surat Edaran Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara bagi Pengawas Pemilu Lapangan dan Panwaslu Kecamatan.

2. Pelaksanaan Pengawasan

- a. Rapat Koordinasi Pelaksanaan Pengawasan

Menjelang pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, Bawaslu kembali melakukan koordinasi pelaksanaan bersama Bawaslu Provinsi

untuk melakukan sosialisasi teknis pelaksanaan pengawasan pemungutan dan suara serta rekapitulasi hasil penghitungan suara

- b. Menerbitkan Surat Instruksi Pengawasan

Untuk melaksanakan pengawasan pemungutan dan penghitungan suara, Bawaslu menerbitkan beberapa Surat Instruksi pengawasan dan surat rekomendasi yang sifatnya pencegahan yang disampaikan ke KPU. Bawaslu menerbitkan Surat Instruksi Pengawasan yang ditujukan kepada Jajaran Pengawas Pemilu, diantaranya adalah:

- 1) Surat Edaran Nomor 353/Bawaslu/IV/2014, tanggal 2 April 2014 Perihal Instruksi Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Surat yang dalam pokoknya menjelaskan tentang penegasan mandat pelaksanaan pengawasan dan mekanisme pelaksanaan pengawasan.
- 2) Surat Edaran Nomor 0385/Bawaslu/IV/2014 tanggal 8 April 2014 Perihal Instruksi Pengawasan Melalui Audit Dokumen Pemilih yang Hadir dan Menggunakan Hak Pilih di TPS. Surat instruksi audit tersebut dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan/ Pelanggaran dan kesalahan serta manipulasi suara.

Selain surat *instruksi* pengawasan, Bawaslu juga menyampaikan surat rekomendasi sebagai upaya pencegahan terjadinya pelanggaran kepada KPU, diantaranya adalah;

- 1) Surat Edaran Nomor 0275/Bawaslu/III/2014 tanggal 19 Maret 2014 Perihal Surat Rekomendasi agar Pemilih Tidak Membawa Alat Komunikasi/Handphone Kedalam TPS Pada Saat Pemungutan Suara.

Dalam pokok surat, disampaikan agar KPU RI menginstruksikan kepada seluruh jajaran KPU untuk menyampaikan kepada Pemilih untuk tidak membawa Alat Komunikasi/Handphone kedalam TPS pada saat pemungutan suara. Surat Rekomendasi ini disampaikan sebagai upaya pencegahan terhadap potensi



terjadinya *money politik* pada saat pemungutan suara.

- 2) Surat Edaran Nomor 0376/Bawaslu/IV/2014 tanggal 4 April 2013 Perihal Surat Penyampaian Berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Surat tersebut dimaksudkan agar KPU RI mengingatkan kepada KPPS untuk memberikan 1(satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara kepada Pengawas Pemilu Lapangan. Hal ini penting dilakukan mengingat berita acara di TPS adalah dokumen penting dalam pelaksanaan pemungutan suara yang akan dijadikan oleh Pengawas Pemilu sebagai instrument menilai pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara

- 3) Surat Edaran Nomor 0379/Bawaslu/IV/2014 tanggal 4 April 2014 Perihal Kegiatan e-Rekapitulasi yang ditujukan kepada KPU RI untuk meminta dasar hukum kegiatan e-Rekapitulasi yang dilakukan oleh KPU kota Pekalongan bekerja sama dengan BPPT dan Keterkaitan antara e-Rekapitulasi oleh KPU Kota Pekalongan dengan system penghitungan dan rekapitulasi yang diintegrasikan secara Nasional oleh KPU RI.

### 3. Supervisi Pelaksanaan Pengawasan

Untuk memastikan pelaksanaan pengawasan pemungutan dan penghitungan suara, Bawaslu melakukan supervisi pelaksanaan pengawasan melalui tim supervisi. Supervisi pelaksanaan pengawasan dilaksanakan di 33 provinsi.

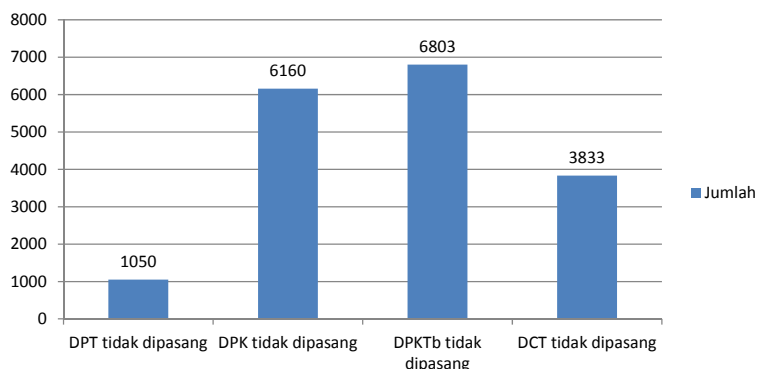
#### c. Dugaan pelanggaran dalam tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Berdasarkan hasil pelaksanaan pengawasan pada tanggal 9 April 2014, baik melalui laporan tim supervise maupun laporan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) pada tanggal 9 April 2014. Adapun data temuan Tim Supervisi Bawaslu RI dan PPL tersebut adalah sebagai berikut:

##### 1. Persiapan Pemungutan Suara

- a) KPPS tidak melakukan pemasangan salinan daftar pemilih:
  - tidak memasang salinan DPT (1050 TPS);
  - tidak memasang salinan DPK (6160 TPS);
  - tidak memasang salinan DPTtb (6803 TPS);
  - tidak memasang salinan DCT (3833 TPS);

**Gambar 3.11:**  
**Permasalahan Dalam Persiapan Pemungutan Suara**



- b) Saksi Peserta Pemilu yang hadir di TPS tidak menyerahkan mandat (690 saksi)

##### 2. Rapat Pemungutan Suara

- a) Jumlah surat suara TIDAK sesuai ketentuan yakni sejumlah DPT ditambah 2% dari DPT sebagai cadangan (367 TPS);
- b) Ketua KPPS TIDAK menjelaskan tata cara pemberian suara DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota(504TPS)
- c) Rapat pleno pemungutan suara TIDAK diikuti oleh saksi peserta Pemilu(174)
- d) Segel Pemilu KURANG DARI 36 (tiga puluh enam) buah(980 TPS)
- e) Kotak suara KURANG DARI 4 (empat) buah setiap TPS (Selain jkt)(160 TPS)
- f) Bilik suara kurang dari 4 (empat) buah (Selain jkt)(587 TPS);
- g) Alat dan alas coblos sebanyak 1 (satu) buah untuk setiap bilik suara(69 TPS)
- h) Ketua KPPS TIDAK mengumumkan Nama calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang mengundurkan diri, meninggal dunia dan/atau tidak lagi memenuhi syarat calon, Nama Partai Politik dan/atau calon Anggota DPD yang dibatalkan sebagai Peserta Pemilu, serta nama-nama calon yang salah cetak di Surat Suara (4271 TPS);
- i) Kekurangan surat suara, dengan jumlah sebagai berikut:

**Tabel 3.38:**  
**Data Kekurangan Surat Suara di TPS**

NO	PROVINSI	KAB/KOTA	ΣTPS
	DKI Jakarta	Jakarta Selatan	1
	Kalimantan Barat	Kapuas Hulu	1
	NTT	Kab. TTU	2
		Sikka	20
		Sumba Timur	1
	Maluku Utara	Kab. Pulau Morotai	1
		Burru	1
	Maluku	Maluku Tenggara	20
		Seram Bagian Barat	7
	Sulawesi Barat	Polman	7
		Mamuju Utara	1
	Aceh	Aceh Timur	
		Lhokseumawe	1
		Pidie	3
		Pidie Jaya	1
		Sabang	
	Sumatera Utara	Batu Bara	1
	Sumatera Barat	Kabupaten Dharmasraya	9
		Kabupaten 50 Kota	1
		Kabupaten Pasaman	7
		Kota Padang Panjang	2
		Pesisir Selatan	2
	Riau	Kota Pekanbaru	4
	Jambi	Kota Jambi	1
	Lampung	Desa Mukti Karya Mesuji	1
		Kota Bumi	1

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Terhadap kekurangan surat suara, Pengawas Pemilu menyampaikan rekomendasi sebagai bentuk respon cepat perbaikan administrasi Pemilu yaitu berupa pemungutan suara lanjutan setelah surat suara tersedia di TPS, dan pemungutan suara ulang dalam hal Surat Suara belum tersedia pada waktu bersamaan. Kekurangan surat suara, baik hanya untuk 1 jenis perwakilan dan/atau kekurangan jumlah terhadap jenis surat suara.

j) Surat suara telah tercoblos sebelum dilakukan pemungutan suara

**Tabel 3.39:**  
**Data Surat Suara Tercoblos Sebelum Pemungutan Suara**

NO	PROVINSI	KAB/KOTA	JMLH TPS
1	Jawa Barat	Bogor	22
2	Bali	Tabanan	2
3	Maluku	Seram Bagian Timur	2
4	Papua	Kab. Jayawijaya	1
5	Aceh	Pidie	8
6	Sumatera Utara	Kab. Nias Selatan	12
		Kota Tanjung Balai	1
7	Jambi	Batanghari	1
8	Banten	Lebak	1
9	Papua Barat	Kab. Manokwari	1

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Sedangkan terhadap surat suara yang sudah tercoblos terlebih dahulu, dilakukan pemungutan suara ulang, serta dilakukan proses penindakan dengan meneruskan kasus tersebut ke kepolisian.

k) Surat suara tertukar antar daerah pemilihan, yang terjadi di:

**Tabel 3.40:**  
**Data Surat Suara Tertukar**

No.	PROVINSI	KAB/KOTA	JMLH TPS
1	Aceh	Gayo Lues	
		Nagan Raya	
2	Sumatera Utara	Kab. Nias	1
		Kab. Deli Serdang	1
		Kab. Simalungun	3
		Kab. Labuhan Batu	3
		Kab. Labuhan Batu Utara	1
		Kota Medan	3
		Kota Binjai	1
		Kota Tebing Tinggi	2
		Kota Padang Sidempuan	1
3	Sumatera Selatan	Palembang	10
		Musi Banyu Asin	
4	Sumatera Barat	Pasaman Barat	14
		Tanah Datar	1
5	Riau	Kuatan Singing	6
		Pekan Baru	30
		Pelalawan	3
		Bengkalis	2

5	Lampung	Kab. Lampung Selatan	4
		Kab. Lampung Tengah	8
		Kab. Lampung Utara	1
		Kab. Lampung Barat	2
		Kab. Lampung Timur	5
		Kab. Waykanan	1
		Kab. Pesawaran	4
		Kab. Mesuji	4
		Kab. Tulang Bawang Barat	2
		Kota Bandar Lampung	2
		Metro	18
		Pringsewu	9
6	Kepulauan Riau		
		Bungo	1
		Sungai Penuh	1
		Kota Jambi	1
		Kerinci	3
	Mauro Jambi	4	
7	DKI Jakarta	Jakarta Timur	4
			1
		Jakarta Selatan	3
8	Bengkulu	Kaur	2
9	Banten	Kota Tangerang	65
		Kabupaten Tangerang	3
		Lebak	1
10	Bangka Belitung		
11	Jawa Tengah	Banyumas	3
		Cilacap	7
		Purbalingga	1
		Wonosobo	3
		Kebumen	1
		Pati	2
		Pemalang	2
		Kota Semarang	6
		Kudus	2
		Rembang	7
		Boyolali	2
		Pekalongan	2
		Brebes	22
		Sragen	5
		Karanganyar	12
		Blora	4
		Kota Tegal	4
		Jepara	19
		Semarang	3
Sukoharjo	2		
Tegal	3		
12	Jawa Timur	Surabaya	23
		Sidoarjo	3
		Mojokerto	7
		Gresik	3

		Bojonegoro	9
		Jombang	9
		Kota Kediri	1
		Kediri	1
		Nganjuk	23
		Probolinggo	1
		Lumajang	3
		Madiun	8
		Ponorogo	7
		Bangkalan	
		Pamekasan	2
		Sumenep	8
13	Jawa Barat	Sukabumi	5
		Cianjur	17
		Bandung	2
		Garut	3
		Tasikmalaya	3
		Ciamis	2
		Kuningan	1
		Cirebon	10
		Majalengka	2
		Indramayu	52
		Subang	17
		Purwakarta	14
		Karawang	3
		Bekasi	2
		Bandung Barat	9
		Kota Sukabumi	96
		Kota Bandung	7
		Kota Cirebon	12
		Kota Bekasi	9
14	DIY	Gunung Kidul	7
		Bantul	3
15	Bali	Denpasar	11
		Buleleng	3
		Karangasem	6
		Gianyar	5
16	Kalimantan Tengah	Barito Selatn	3
		Barito Timur	2
		Seruyan	13
		Katingan	5
17	Kalimantan Barat	Melawi	1
		Sanggau Kapuas	4
		Sekadau	8
		Kota Singkawang	1
18	Kalimantan Selatan	Banjar	1
		Hulu Sungai Utara	5
		Kota Banjarmasin	3
19	Kalimantan Timur	Kab.Kutai Kertanegara	4



		Kota Samarinda	2
20	Sulawesi Utara	Kab. Minahasa	1
		Kab. Minahasa Utara	3
		Kab.Kep.Siau Tagulandang B	1
		Kota Bitung	2
		Kota Tomohon	1
		Kota Kotamobagu	1
21	Sulawesi Tengah	Kab. Parigi Moutong	5
		Kab.Poso	1
		Kab. Morowali	1
22	Sulawesi Selatan	Gowa	2
		Jeneponto	1
		Kota Makassar	3
		Luwu	5
		Luwu Utara	5
		Maros	1
		Sidanrang Rappang	
		Barru	
		Bantaeng	10
		Kota Paloppo	3
		Toraja Utara	2
		Parepare	1
		Pinrang	6
23	Sulawesi Barat	Polewali Mandar	9
		Majene	1
		Mamuju Utara	1
24	Maluku	Seram Bagian Timur	2
		Kota Ambon	1
25	NTT	Kab. TTS	
		Sikka	20
		Folres Timur	5
		Kota Tual	9
		Sumba Barat Daya	2
		Sumba Timur	2

**Sumber:** Bawaslu RI tahun 2014

Peristiwa dalam pelaksanaan pemungutan suara yang terindikasi masif adalah surat suara tertukar, baik tertukar lintas dapil maupun tertukar antar TPS dalam satu wilayah dapil. Terhadap surat suara yang dapat dikembalikan sesuai dengan peruntukannya, dilakukan pemungutan suara pada saat itu juga. Tetapi bagi TPS yang surat suaranya tidak dapat dipenuhi pada saat itu dilakukan pemungutan suara susulan.

### 3. Pemungutan Suara

a) Pemilih menerima surat suara TIDAK ditandatangani oleh KPPS (15338 TPS)

b) Pemilih menerima Surat Suara kurang dari 4 jenis (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota)? Pemilih di DKI Jakarta hanya mendapat 3 jenis Surat Suara (DPR, DPD, DPRD Provinsi) (1886 TPS)

c) Pemilih yang sudah memberikan suara tetapi MENOLAK untuk diberikan tanda khusus/TINTA (14352 TPS)

d) Pemilih telah hadir di TPS namun hingga pukul 13.00 belum memberikan suara (2229 TPS)

e) Pemilih memberikan suara lebih dari satu kali, yang terjadi di:

**Tabel 3.41:**  
**Memberikan Suara Lebih Dari Satu Kali**

No	PROVINSI	KAB/KOTA	ΣTPS
1	Kalimantan Timur	Kota Tarakan	1
		Kab. Kutai Timur	1
2	Sulawesi Selatan	Barru	1
		Pare Pare	1
3	Maluku	Maluku Tengah	4
4	Sulawesi Barat	Mamuju	1
		Luwu	10
5	NTT	Alor	1
6	Maluku	Pulau Buru	4
7	Maluku Utara	Halmahera Utara	1
8	Sumatera Utara	Binjai	1
		Labuhan Batu Selatan	1
9	Bengkulu	Kab. Kaur	1
		Bengkulu Tengah	1
10	Kalimantan Timur	Kab. Tarakan	1
		Kab. Kutai Timur	1
11	Sulawesi Selatan	Kab. Luwu	1

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Beberapa diantaranya direkomendasikan untuk dilakukan pemungutan suara ulang sebagai bentuk perbaikan terhadap administrasi Pemilu, dan diteruskan ke polision sebagai bentuk penindakan atas dugaan pelanggaran pidana yang dilakukan

f) Pemilih menggunakan surat undangan (form C6) atas nama orang lain, yang terjadi di:

**Tabel 3.42:**  
**Menggunakan Form C6 Atas Nama Orang Lain**

NO	PROVINSI	KAB/KOTA	JLH TPS	KETERANGAN
1	Kalimantan Timur	Kab. Kutai Timur	1	Diteruskan ke Kepolisian
2	Bali	Kab. Badung	1	
3	Papua Barat	Kab. Raja Eampat	3	Kepolisian
4	Aceh	Kab. Loksmawe	1	
5	Sumatera Utara	Kab. Binjai	1	
		Nias Selatan	1	
		Binjai	1	
		Medan	1	Dilakukan oleh 3 Orang
6	Sumatera Selatan	Palembang	1	
		Kab. Agam	1	
		Kota Bukit Tinggi	1	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

g) Mobilisasi pemilih, terjadi di:

**Tabel 3.43:**  
**Mobilisasi Pemilih**

NO	PROVINSI	KAB/KOTA	JML TPS	KETERANGAN
1	Kalimantan Timur	Kutai Timur	1	
2	Riau	Kota Pekanbaru	1	3 (tiga) orang pemilih yang dimobilisasi oleh seseorang yang tak dikenal yang mendatangi TPS untuk memilih dengan menggunakan undangan dengan identitas orang lain.
			1	Diklarifikasi kepada para pemilih yang diduga telah dimobilisasi
3	Kepulauan Riau	Kota Batam	1	
4	DKI Jakarta	Jakarta Barat	1	Modus pemberian c6 kepada orang yang bukan namanya yang tercantum dalam form c6 tersebut; sebanyak 4 orang di TPS18 rt 07 rw 03 kel. angke

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

h) KPPS dan/atau Saksi Parpol Menggunakan Surat Suara Sisa Untuk Dicoblos<sup>18</sup>

#### 4. Penghitungan Suara

a) Hasil penghitungan perolehan suara masing-masing peserta Pemilu TIDAK dicatatkan dalam formulir Model C-2 DPR/DPD/DPD dipindahkan ke dalam lampiran Model C-1(781 TPS)

b) Adanya Pengurangan Jumlah Perolehan Suara<sup>19</sup>

c) Hasil penghitungan perolehan suara masing-masing peserta Pemilu yang dicatatkan dalam berita acara, sertifikat hasil dan rincian penghitungan suara Pemilu (model C DPR/DPD/DPD,model C-1 DPR/DPD/DPD) TIDAK sesuai dengan hasil pencatatan dalam Formulir Model C1 plano DPR/DPD/DPD(326 TPS)

d) Pengisian Berita Acara dan lampirannya dilakukan oleh pihak diluar anggota KPPS(2084 TPS)

e) Berita acara pemungutan dan penghitungan suara TIDAK ditanda tangani oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) anggota KPPS juga saksi yang hadir(236 TPS)

f) Berita acara, sertifikat hasil daan rincian perhitungan suara TIDAK dimasukkan dalam sampul kertas dan disegel(85TPS)

g) KPPS TIDAK memberikan salinan 1 rangkap Berita Acara (formulir Model C DPR/DPD/DPD), Sertifikat Hasil dan rincian penghitungan suara, serta rincian perolehan suara sah partai politik dan calon anggota dan data jumlah seluruh perolehan suara (model C1 dan lampiran model C1) kepada masing-masing saksi peserta Pemilu yang hadir (235 TPS)

h) KPPS TIDAK mengumumkan salinan C1, dengan cara menempelkan di tempat yang mudah dilihat oleh umum 1 (satu) rangkap lampiran formulir Model C1 DPR/DPD/DPD(578 TPS)

i) Saksi peserta Pemilu tidak hadir dalam penghitungan suara(5226 TPS)

j) KPPS TIDAK mencatatkan jumlah surat suara yang dikeluarkan dari Kotak suara Ke dalam Formulir Model C1(157 TPS)

18 Maluku Utara, Papua Barat  
19 Sumatera Utara

- k) KPPS TIDAK melakukan penghitungan suara secara berurutan dimulai dari Surat Suara Pemilu Anggota DPR, Surat Suara Pemilu Anggota DPD, Surat Suara Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan Surat Suara Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota(573 TPS)
  - l) KPPS TIDAK memeriksa pemberian tanda coblos pada Surat Suara (236 TPS)
  - m) Petugas KPPS TIDAK menunjukkan setiap surat suara yang dibacakan kepada saksi dan PPL dan warga masyarakat/pemilih yang hadir (126 TPS)
  - n) Petugas KPPS TIDAK membacakan hasil coblosan yang dipilih dengan suara yang jelas(94 TPS)
  - o) Hasil pengumuman surat suara TIDAK dicatatkan ke dalam Formulir Model C1 plano DPR/DPRD/DPD(63 TPS)
5. Penyerahan Kotak Suara Kotak suara yang diterima oleh PPS setelah pelaksanaan pemungutan dan perhitungan suara dari KPPS TIDAK tersegel dengan baik(167 TPS).

Di samping berbagai bentuk pelanggaran tersebut di atas, dalam pengawasannya Bawaslu menghasilkan beberapa temuan dan pelanggaran lainnya yang meliputi:

1. Calon Yang Terdaftar Dalam DCT Tidak Terdaftar Dalam Surat Suara (Form BD1), seperti Sumatera Utara
2. TPS Tidak Terdaftar/TPS Siluman, seperti di Papua Barat

#### 4. Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Berdasarkan hasil analisa terhadap berbagai perkembangan pemungutan dan penghitungan suara, dilakukan beberapa pilihan tindak lanjut, yaitu tindak lanjut dalam bentuk penindakan, dan tindak lanjut dalam bentuk *quick responds* ( Penanganan cepat untuk tujuan perbaikan). Rekomendasi penanganan terhadap berbagai dampak tersebut diatas adalah sebagai berikut:

- a. Penindakan dalam bentuk penanganan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu terhadap beberapa kejadian seperti:
  - 1) Ketua KPPS TIDAK mengumumkan Nama calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
  - 2) KPPS TIDAK menandatangani Surat Suara

- 3) Pemilih menerima Surat Suara kurang dari 4 jenis (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota) (Pemilih di DKI Jakarta hanya mendapat 3 jenis Surat Suara DPR, DPD, DPRD Provinsi)
  - 4) Pemilih yang sudah hadir di TPS dan belum memberikan Suara setelah pukul 13.00 waktu setempat
  - 5) KPPS TIDAK melakukan penghitungan suara secara berurutan dimulai dari Surat Suara Pemilu Anggota DPR, Surat Suara Pemilu Anggota DPD, Surat Suara Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan Surat Suara Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota
  - 6) KPPS TIDAK memeriksa pemberian tanda coblos pada Surat Suara
  - 7) Petugas KPPS TIDAK menunjukkan setiap surat suara yang dibacakan kepada saksi dan PPL dan warga masyarakat/pemilih yang hadir
  - 8) Petugas KPPS TIDAK membacakan hasil coblosan yang dipilih dengan suara yang jelas
  - 9) Hasil pengumuman surat suara TIDAK dicatatkan ke dalam Formulir Model C1 plano DPR/DPRD/DPD
- b. Penanganan dalam bentuk investigasi untuk mendalami kemungkinan terjadinya kesalahan dalam proses pengadaan dan distribusi logistik Pemilu, terhadap beberapa kejadian:
    - 1) Surat kurang dari jumlah DPT ditambah 2%
    - 2) segel Pemilu KURANG DARI 36 (tiga puluh enam) buah
    - 3) kotak suara KURANG DARI 4 (empat) buah setiap TPS (Selain jkt)
    - 4) bilik suara kurang dari 4 (empat) buah (Selain jkt)
    - 5) alat dan alas coblos sebanyak 1 (satu) buah untuk setiap bilik suara
  - c. Penindakan dalam bentuk penanganan dugaan pelanggaran Pidana Pemilu terhadap beberapa kejadian:
    - 1) Surat Suara Tertukar.
    - 2) Surat Suara Sudah Tercoblos Sebelum

Pemungutan Suara.

d. Penanganan melalui respon cepat dalam bentuk Pengawas Pemilu mengingatkan kepada Ketua KPPS untuk melakukan perbaikan dengan mengumumkan dan memberikan salinan kepada saksi atau ke PPL terhadap beberapa kejadian:

- 1) KPPS TIDAK memberikan salinan 1 rangkap Berita Acara (formulir Model C DPR/DPD/DPRD), Sertifikat Hasil dan rincian penghitungan suara, serta rincian perolehan suara sah partai politik dan calon anggota dan data jumlah seluruh perolehan suara (model C1 dan lampiran model C1) kepada masing-masing saksi peserta Pemilu yang hadir?
- 2) KPPS TIDAK mengumumkan salinan C1, dengan cara menempelkan di tempat yang mudah dilihat oleh umum 1 (satu) rangkap lampiran formulir Model C1 DPR/DPD/DPD

e. Penanganan melalui respon cepat dalam bentuk Pengawas Pemilu perlu melakukan investigasi untuk mendeteksi kemungkinan peristiwa tersebut akan mempengaruhi integritas hasil Pemilu terhadap beberapa kejadian:

- 1) Hasil penghitungan perolehan suara masing-masing peserta Pemilu TIDAK dicatatkan dalam formulir Model C-2 DPR/DPD/DPD dipindahkan ke dalam lampiran Model C-1
- 2) Hasil penghitungan perolehan suara masing-masing peserta Pemilu yang dicatatkan dalam berita acara, sertifikat hasil dan rincian penghitungan suara Pemilu (model C DPR/DPD/DPRD, model C-1 DPR/DPD/DPRD) TIDAK sesuai dengan hasil pencatatan dalam Formulir Model C1 plano DPR/DPD/DPD
- 3) Pengisian Berita Acara dan lampirannya dilakukan oleh pihak diluar anggota KPPS
- 4) Berita acara pemungutan dan penghitungan suara TIDAK ditanda tangani oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) anggota KPPS juga saksi yang hadir

Langkah cepat yang lakukan oleh Bawaslu sebagai bentuk respon cepat atas situasi pemungutan suara khususnya terkait tertukarnya Surat suara, dan surat suara yang telah tercoblos pada tanggal 9 April 2014, yaitu sebanyak 887 TPS adalah Bawaslu

menyampaikan rekomendasi kepada KPU RI melalui surat Nomor: 0394/Bawaslu/IV/2014, tanggal 9 April 2014, perihal: rekomendasi terkait surat suara tertukar.

Bahwa terkait surat suara yang menyebabkan terjadinya Pemilihan Umum Lanjutan dikarenakan terjadinya surat suara tertukar, Panwaslu Kabupaten bersama Panwaslu Kecamatan dan PPL melakukan Pengawasan proses pelaksanaan pemungutan suara ulang, serta melakukan penindakan terhadap dugaan pelanggaran yang terjadi dalam proses penghitungan suara baik dari temuan dan laporan dan/atau informasi awal yang disampaikan oleh masyarakat.

Sedangkan terhadap perkembangan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di Nias Selatan, Bawaslu secara khusus menurunkan tim untuk melakukan pendalaman dan melakukan proses penindakan atas dugaan pelanggaran di Nias Selatan

## 2. Pelaksanaan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Pelanggaran yang terjadi pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara pada pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD mencakup pelanggaran sebagai berikut:

1. Surat suara tertukar antar Daerah Pemilihan;
2. Pemilih memilih lebih dari satu kali;
3. Pemilih tidak memenuhi syarat sebagai pemilih menggunakan hak pilih;
4. Ketidaktaatan KPPS terhadap prosedur dan ketentuan sebagaimana dimaksud Peraturan perundang-undangan;
5. Dll

Apabila dikuantitatifkan pelanggaran tersebut akan tergambar di dalam tabel-tabel berikut.

**Tabel 3.44:**  
Data Pelanggaran Administrasi Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

PEMUNGUTAN SUARA				
TEMUAN DITERIMA	LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITINDAKLANJUTI KPU	TIDAK DITINDAKLANJUTI
172	173	345	301	44

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.45:**  
Data Pelanggaran Pidana Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

PEMUNGUTAN SUARA								
Temuan	Laporan	Diteruskan Ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Kepolisian	Diteruskan Ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan Ke Pn	Putusan Pn
18	19	37	13	19	19	1	16	13

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014



Data pidana pemilu di atas banyak didominasi surat suara tertukar yang menyebabkan suara pemilih tidak bernilai dan pelanggaran pengelembungan suara. Banyaknya pelanggaran tersebut dihentikan oleh Kepolisian dikarenakan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu tidak mempunyai upaya paksa seperti 1) penahanan; 2) pemanggilan paksa; 3) penggeledahan; dan penangkapan. Masyarakat cenderung abai terhadap undangan klarifikasi yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

### 3. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Berdasarkan situasi pemungutan dan penghitungan suara tersebut, dapat diklasifikasi menjadi 2 (dua) pola pelanggaran, yaitu pelanggaran yang bersifat sistemik dan pelanggaran yang bersifat kasuistik. Pelanggaran sistemik merupakan pelanggaran yang terjadi dengan sebaran yang luas, baik disebabkan akibat kebijakan pelaksanaan maupun kesalahan/kelalaian yang dilakukan oleh penyelenggara dalam pelaksanaan, sedangkan Pelanggaran kasuistik merupakan pelanggaran yang bersifat sporadis dan diluar jangkauan pengawasan PPL

Kedua pendekatan tersebut dikaji dengan menggunakan 3 (tiga) parameter, yaitu:

- 1) Dampak terhadap legalitas proses dan hasil Pemilu yaitu bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat mempengaruhi keabsahan secara hukum terhadap proses dan hasil pemungutan dan penghitungan suara.
- 2) Dampak terhadap integritas dan legitimasi hasil Pemilu yaitu bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat mempengaruhi pengakuan public terhadap kredibilitas proses dan hasil pemungutan dan penghitungan suara.
- 3) Dampak terhadap tertib penyelenggaraan Pemilu yaitu bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat mempengaruhi kualitas tata urutan dan prosedur penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara. Bentuk pelanggaran ini tidak berarti mempengaruhi keabsahan maupun legitimasi hasil Pemilu, sehingga memiliki derajat dibawah 2 (dua) jenis dampak sebelumnya.

Untuk menghindari kesalahan dalam pencatatan ke dalam formulir dan dokumen lainnya dalam tahapan pemungutan dan

penghitungan suara, diperlukan pembedaan warna terhadap berbagai jenis formulir tersebut. Diperlukan pengadministrasian yang baik terhadap pemilih yang hadir di TPS sehingga dapat dijadikan sebagai dokumen penting yang dapat dipertanggungjawabkan. Untuk meningkatkan jumlah partisipasi masyarakat, diperlukan perpanjangan masa waktu pemungutan suara, dengan tidak berakhir pada pukul 13.00.

#### 3.2.8. Pengawasan Tahapan Rekapitulasi Perolehan Suara

Pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana diatur dalam UU 8 tahun 2012 dilaksanakan di PPS, PPK, KPU Kab/Kota, KPU Provinsi dan KPU secara berjenjang. Pelaksanaan pleno berjenjang dilakukan berdasarkan pada dokumen di bawahnya dan dimaksudkan untuk memberi kesempatan untuk dilakukan koreksi perbaikan dalam hal terdapat kesalahan dalam pelaksanaan pleno di jenjang bawahnya.

Pelaksanaan pleno tingkat nasional menjadi kesempatan terakhir bagi para pihak untuk melakukan koreksi perbaikan terhadap proses dan hasil pencatatan pelaksanaan penghitungan suara, sebelum dilakukan penetapan hasil Pemilu oleh KPU. Dalam hal masih terdapat keberatan terhadap Keputusan KPU tentang Penetapan Hasil Pemilu, maka peserta Pemilu dapat menyampaikan permohonan sengketa hasil Pemilu ke Mahkamah konstitusi.

Penyelenggaraan rapat pleno rekapitulasi ini diawasi oleh pengawas Pemilu. Peran Pengawas Pemilu di setiap jenjang adalah menyampaikan hasil koreksi/perbaikan dalam hal ditemukan kesalahan atau kekeliruan dalam proses pleno. Bawaslu berkomitmen untuk menyelesaikan segenap persoalan semaksimal mungkin sebelum ke mahkamah konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil Pemilu, yang tidak terselesaikan oleh Pengawas Pemilu.

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran

##### a. Permasalahan dalam Pelaksanaan Tahapan Rekapitulasi Suara

Berdasarkan PKPU Nomor 21 tahun 2013, pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat nasional seharusnya dilakukan oleh KPU RI pada tanggal 26 April sampai dengan 6 Mei 2014. Namun dikarenakan banyak ditemukan ketidaksinkronan data yang ada dalam model DC-1 DPR dan DC-1 DPD dengan hasil penghitungan suara di tingkat bawahnya, baik dengan data yang tertera dalam model D-1 (hasil

rekapitulasi tingkat desa/kelurahan), model DA-1 (hasil rekapitulasi tingkat kecamatan) maupun model DB-1 (hasil rekapitulasi tingkat kab/kota), menyebabkan timbul catatan-catatan keberatan dari para saksi parpol ditingkat nasional maupun dari Bawaslu sendiri. Berdasarkan catatan-catatan tersebut, Bawaslu harus merekomendasikan kepada KPU RI melakukan penundaan penetapan untuk rekapitulasi hasil penghitungan suara calon anggota DPR dan DPD di beberapa Provinsi.

Penetapan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Partai politik dan perolehan suara calon anggota DPR dan calon anggota DPD dan Penetapan Hasil Pemilu Secara Nasional akhirnya dilaksanakan secara bersamaan pada tanggal 9 Mei 2014. Dalam proses pelaksanaan rekapitulasi perolehan suara, terdapat beberapa trend permasalahan antara lain:

1. Kesalahan dalam pencatatan antara jumlah pemilih terdaftar dengan pemilih yang menggunakan hak pilih
2. Ketidaksiesuaian antara jumlah pemilih yang ditetapkan dalam surat keputusan KPU terkait jumlah pemilih dengan jumlah pemilih yang dicatat dalam dokumen rekapitulasi suara
3. Rekomendasi-rekomendasi pengawas Pemilu yang diabaikan oleh KPU dan jajarannya. Rekomendasi tersebut terkait perbaikan atas kesalahan pencatatan ke dalam dokumen, rekomendasi pelaksanaan pemungutan suara ulang, rekapitulasi ulang serta Pemilu lanjutan
4. Kesalahan dalam pencatatan perolehan suara peserta Pemilu, baik berupa kesalahan akibat mengabaikan salinan C1 sebagai dokumen utama maupun kesalahan dalam penjumlahan suara peserta Pemilu

#### b. Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan dalam Tahapan Rekapitulasi Suara

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan pleno rekapitulasi di berbagai jenjang, Bawaslu menerbitkan Surat Instruksi Pengawasan Nomor 0401/Bawaslu/IV/2014, 14 April 2014 Perihal Surat Edaran Instruksi Pengawasan Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Dalam pokoknya surat instruksi mengatur teknis pelaksanaan pengawasan pleno rekapitulasi di berbagai jenjang dan penyampaian laporan hasil pelaksanaan pengawasan secara berjenjang.

Dalam pelaksanaan pleno di tingkat nasional, Bawaslu mendorong penyelesaian masalah-masalah yang ditemukan dalam proses

pengawasan baik terhadap masalah yang telah direkomendasikan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tetapi tidak ditindaklanjuti, maupun masalah-masalah yang ditemukan berdasarkan hasil pemeriksaan Bawaslu. Atas upaya Bawaslu tersebut, Bawaslu mengeluarkan serangkaian rekomendasi penundaan penetapan hasil rekapitulasi di beberapa provinsi sampai dilakukan perbaikan pada saat itu. Saran penundaan, disampaikan disampaikan oleh Bawaslu karena dipandang bahwa proses rekapitulasi masih bermasalah baik secara teknis administrasi maupun bermasalah dari sisi hasil pencatatan perolehan suara peserta Pemilu. Rekomendasi tersebut antara lain:

**Tabel 3.46:**  
**Daftar Rekomendasi Yang Disampaikan Bawaslu RI dalam Proses Rekapitulasi Perolehan Suara**

No	Nomor Surat	Tanggal	Perihal
	0460/Bawaslu/V/2014	1 Mei 2014	Rekomendasi atas Keberatan Partai Nasdem dan Partai Golkar Provinsi DIY
	0461/Bawaslu/V/2014	1 Mei 2014	Perihal Rekomendasi Perihal Pengantar hasil kajian terhadap Bukti Keberatan PKB dan Partai Golkar Provinsi Bengkulu
	0462/Bawaslu/V/2014	1 Mei 2014	Rekomendasi Penetapan ditunda dengan penyampaian Rekomendasi Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara
	0478/Bawaslu/V/2014	2 Mei 2014	Rekomendasi Rekapitulasi Ulang di Kabupaten Musi Rawas Provinsi Sumatera Selatan
	0485/Bawaslu/V/2014	3 Mei 2014	Rekomendasi Penetapan ditunda dengan penyampaian Rekomendasi Bawaslu Provinsi Sulawesi Barat
	0487/Bawaslu/V/2014	4 Mei 2014	Rekomendasi Provinsi Sulawesi Utara
	0488/Bawaslu/V/2014	4 Mei 2014	Ralat Surat Nomor 0485/Bawaslu/V/2014 0489/Bawaslu/V/2014 4 Mei 2014 Surat Ralat Tanggal dalam Surat 0487/Bawaslu/V/2014
	0490/Bawaslu/V/2014	4 Mei 2014	Rekomendasi Provinsi Bengkulu
	0491/Bawaslu/V/2014	4 Mei 2014	Rekomendasi Provinsi Lampung
	0495/Bawaslu/V/2014	5 Mei 2014	Rekomendasi Provinsi NTT
	0496/Bawaslu/V/2014	5 Mei 2014	Rekomendasi Provinsi Sulawesi Selatan
	0503/Bawaslu/V/2014	6 Mei 2014	Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Tingkat Nasional dan Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014
	0530/Bawaslu/V/2014	5 Mei 2014	Surat Jawaban Surat KPU Nomor 385/KPU/V/2014
	Nomor 0551/Bawaslu/V/2014	8 Mei 2014	Surat Tanggapan Surat KPU Nomor 410/KPU/V/2014
	0553/Bawaslu/V/2014	9 Mei 2014	Surat Penilaian Terhadap Rekapitulasi Penghitungan Suara di Kabupaten Nias Selatan
	0602/Bawaslu/V/2014	9 Mei 2014	Rekomendasi atas Hasil Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014
	0603/Bawaslu/V/2014	9 Mei 2014	Surat Penilaian Terhadap Rekapitulasi Penghitungan Suara di Kabupaten Halmahera Selatan

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Dalam pleno rekapitulasi di tingkat Nasional, KPU melakukan penetapan secara bertahap terhadap dapil DPR dan DPD yang dipandang tidak bermasalah berdasarkan hasil pengawasan Pemilu serta pendapat peserta Pemilu. Sedangkan Dapil yang dipandang bermasalah dilakukan penundaan sampai dilakukan perbaikan. Pola ini dipergunakan oleh KPU untuk menghindari tertundanya proses rekapitulasi nasional.

Beberapa provinsi mengalami penundaan penetapan dan harus melakukan perbaikan antara 2 (dua) kali sampai dengan 3 (tiga) kali penundaan. Sebagaimana catatan Bawaslu, bahwa beberapa daerah yang mengalami penundaan penetapan sebagaimana provinsi

**Tabel 3.47:**  
**Data Penetapan dan Penundaan Penetapan Rekapitulasi**

NO	NAMA PROVINSI	REKAP NASIONAL/ PENETAPAN	PENETAPAN
1.	Aceh	29 April 2014	3 Mei 2014
2	Sumatera Utara	7 Mei 2014	
3	Riau	26 April 2014	7 Mei 2014
8	Bengkulu	28 April 2014	9 Mei 2014
9	Kepulauan Riau	5 Mei 2014	
10	Bangka Belitung	26 April 2014	
11	Lampung	27 April 2014	7 Mei 2014
12	DKI	28 April 2014	6 Mei 2014
13	Jawa Barat	27 April 2014	9 Mei 2014
14	Jawa Tengah	29 April 2014	7 Mei 2014
15	DIY	30 April 2014	6 Mei 2014
16	Jawa Timur	7 Mei 2014	7 Mei 2014
17	Banten	26 April 2014	4 Mei 2014
18	Bali	28 April 2014	
19	NTB	28 April 2014	
20	NTT	4 Mei 2014	9 Mei 2014
21	Kalimantan Selatan	30 April	4 Mei 2014
22	Kalimantan Timur	2 Mei 2014	8 Mei 2014
23	Kalimantan Barat	0 Mei 2014	
24	Kalimantan Tengah	29 April 2014	
25	Sulawesi Selatan	5 Mei 2014	
26	Sulawesi Tenggara	1 Mei 2014	9 Mei 2014
27	Sulawesi Barat	2 Mei 2014	
28	Sulawesi Utara	3 Mei 2014	9 Mei 2014
29	Gorontalo	27 April 2014	
30	Maluku	8 Mei 2014	
31	Maluku Utara	7 Mei 2014	9 Mei 2014
32	Papua	7 Mei 2014	
33	Papua Barat	6 Mei 2014	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

dalam tabel di bawah ini:

Kinerja pengawasan proses rekapitulasi suara oleh Bawaslu yang diwarnai oleh penerbitan beberapa rekomendasi ini telah secara efektif mencegah terjadinya pelanggaran atas hak-hak peserta Pemilu terkait dengan perolehan suara, serta berkontribusi dalam menjaga kejujuran dan keadilan dalam penyelenggaraan Pemilu.

### b. Penetapan Hasil Pemilu

Proses penetapan yang dilakukan oleh KPU melalui proses penetapan secara bertahap, yaitu penetapan terhadap dapil baik dapil DPR maupun dapil DPD. Dapil yang ditetapkan terlebih dahulu adalah dapil-dapil yang dipandang sudah tidak bermasalah dengan persetujuan saksi peserta pemilu dan Bawaslu. Setelah semua masalah baik berdasarkan rekomendasi Bawaslu maupun berdasarkan keberatan saksi peserta pemilu telah ditindaklanjuti oleh KPU, KPU melakukan penetapan terhadap rekapitulasi perolehan suara peserta pemilu secara nasional, sebagaimana dituangkan dalam keputusan KPU Nomor 411/Kpts/Kpu/Tahun 2014 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014

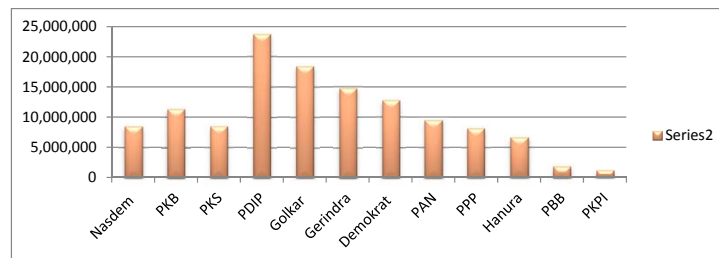
**Tabel 3.48:**  
**Perolehan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu<sup>20</sup>**

No.	Partai Politik	Perolehan Suara
1.	Nasdem	8.402.812
2.	PKB	11.298.957
3.	PKS	8.480.204
4.	PDIP	23.681.471
5.	Golkar	18.432.312
6.	Gerindra	14.760.371
7.	Demokrat	12.728.913
8.	PAN	9.481.621
9.	PPP	8.147.488
10.	Hanura	6.579.498
11.	PBB	1.825.750
12.	PKPI	1.143.094
	<b>Total</b>	<b>124.962.491</b>

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Berdasarkan perolehan suara masing-masing peserta pemilu, dapat dilihat peringkat peserta pemilu dari perolehan suara, sebagaimana grafik dibawah ini

**Gambar 3.5:**  
**Rangking Perolehan Suara Peserta pemilu**



Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### c. Temuan Dugaan Pelanggaran dalam Tahapan Rekapitulasi Suara

Proses pengawasan terhadap penyelenggaraan tahapan rekapitulasi hasil peroleh suara oleh Bawaslu RI menemukan beberapa dugaan pelanggaran sebagai berikut:

1. Adanya ketidaksesuaian antara DPKTb yang terdaftar (lebih kecil) dengan pengguna hak pilih pada DPKTb<sup>21</sup>
2. Rekomendasi Bawaslu Provinsi yang belum ditindak lanjuti oleh KPU Provinsi<sup>22</sup>
3. Ketidak sesuaian hasil pleno rekapitulasi berdasarkan salinan C1 plano berhologram<sup>33</sup>
4. Keberatan saksi Peserta Pemilu terkait pencatatan hasil pleno rekapitulasi yang tidak sesuai dengan ssalinan C1

5. Kesalahan atau ketidaktepatan dalam penjumlahan perolehan suara sebagaimana hasil pencermatan yang dilakukan oleh Bawaslu<sup>25</sup>
6. Keberatan saksi Peserta Pemilu terkait diterbitkannya dua berita acara yakni berita acara penetapan ditingkat Provinsi pada tanggal 25 Maret dan tanggal 27 Maret serta usulan penundaan pembahasan dikarenakan Dapil II, khususnya hasil Pemilu luar negeri, belum ditetapkan<sup>26</sup>
7. Adanya ketidak sesuaian antara Daftar Pemilih dengan pengguna hak pilih<sup>27</sup>
8. Adanya keberatan Peserta Pemilu terkait pencatatan perolehan suara<sup>28</sup>
9. Terdapat selisih DPKTb antara pemilih dan Pengguna Hak Pilih<sup>29</sup>
10. Adanya kesalahan dalam pencatatan dengan memeriksa keabsahan dan kebenaran Data C-1 di TPS serta kesalahan dalam pencatatan hasil pleno rekapitulasi<sup>30</sup>
11. Ditemukan adanya ketidaksesuaian antara DPT dengan SK 354 pada rincian jumlah DPT pada tingkat Kabupaten dan penting untuk dilakukan perbaikan pada formulir DC<sup>31</sup>
12. Adanya rekomendasi melakukan PSL untuk Pemilu Anggota DPD akibat kekurangan surat suara untuk jenis surat suara DPD serta kesalahan dalam pencatatan data pemilih dan data pengguna hak pilih<sup>32</sup>
13. Ketidak sesuaian dalam pencatatan DPKTb dan pengguna hak pilih dalam DPKTb, adanya rekomendasi PSL untuk Pemilihan DPR, DPD dan DPRD Provinsi di 1 TPS yang belum ditindak lanjuti serta kesalahan dalam pencatatan perolehan suara<sup>33</sup>
14. Kesalahan dalam pencatatan data perolehan suara untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD<sup>34</sup>

15. Ditemukan perbedaan antara DA yang dimiliki saksi dengan DA yang dipresentasikan oleh KPU<sup>35</sup>

Berdasarkan masalah-masalah tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa ada 3 hal pokok yang menjadi keberatan dalam pelaksanaan pleno rekapitulasi yaitu;

- a. Kesalahan dalam pencatatan antara jumlah pemilih terdaftar dengan pemilih yang menggunakan hak pilih.

**Tabel 3.49:**  
**Data Kesalahan Jumlah DPT dengan Pemilih yang Menggunakan Hak Pilih**

No.	Provinsi	Pleno	Masalah
1.	Aceh	29 April 2014	1. Ketidaksesuaian antara jumlah pemilih terdaftar dengan pengguna hak pilih: a. DPKTb b. DPT 2. Jumlah pemilih tidak sesuai dengan SK KPU Nomor 354
2.	Jawa Barat	27 April 2014	
3.	Banten	26 April 2014	
4.	Kalimantan Timur	2 Mei 2014	
5.	Sulawesi Barat	1 Mei 2014	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- b. Rekomendasi-rekomendasi pengawas Pemilu yang diabaikan oleh KPU dan jajarannya. Rekomendasi tersebut terkait perbaikan atas kesalahan pencatatan kedalam dokumen, rekomendasi pelaksanaan pemungutan suara ulang, rekapitulasi ulang serta Pemilu lanjutan

**Tabel 3.50:**  
**Rekomendasi Pengawas Pemilu yang Belum Ditindaklanjuti KPU**

No.	Provinsi	Pleno	Masalah
1.	Riau	26 April 2014	Adanya rekomendasi PSL Pengawas Pemilu yang belum ditindak lanjuti oleh KPU dan jajarannya karena kekurangan surat suara
2.	Sultawesi Tenggara	1 Mei 2014	
3.	Sulawesi Barat	1 Mei 2014	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

- c. Kesalahan dalam pencatatan perolehan suara peserta Pemilu. Akibat kesalahan dalam pencatatan perolehan suara peserta Pemilu menyebabkan hasil perolehan suara peserta Pemilu menjadi tidak akurat

**Tabel 3.51:**  
**Data Kesalahan Pencatatan Perolehan Suara Peserta Pemilu**

No.	Provinsi	Pleno	Masalah
1.	Sumatera Selatan		Kesalahan dalam pencatatan perolehan suara peserta Pemilu, baik berupa: a. ketidaktepatan dalam penjumlahan perolehan suara b. rekapitulasi tidak berdasarkan C1 Plano dan/atau C1 c. perbedaan DA yang dimiliki saksi dengan DA KPU
2.	Bengkulu	26 April	
3.	Lampung	26 April	
4.	DIY	30 April	
5.	NTT	4 Mei 2014	
6.	Sulawesi Utara	3 Mei 2014	
7.	Maluku Utara	7 Mei 2014	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

21 Pleno Provinsi Aceh, 29 april 2014

22 Pleno Provinsi Riau, 26 april 2014

23 Pleno Provinsi Sumatera Selatan

24 Pleno Provinsi Bengkulu, 26 april

25 Pleno Provinsi Lampung, 26 April 2014

26 Pleno Provinsi DKI, 28 April 2014

27 Pleno Provinsi Jawa Barat, 27 April 2014

28 Pleno Provinsi DIY, 30 April 2014

29 Pleno Provinsi Banten, 26 April 2014

30 Pleno Provinsi NTT, 4 Mei 2014

31 Pleno Provinsi Kalimantan Timur, 2 Mei 2014

32 Pleno Provinsi Sultawesi Tenggara, 1 Mei 2014

33 Pleno Provinsi Sulawesi Barat, 1 Mei 2014

34 Pleno Provinsi Sulawesi Utara, 3 Mei 2014



Di samping berbagai dugaan pelanggaran tersebut, berdasarkan hasil pencerminan yang dilakukan oleh Bawaslu, terdapat perbedaan jumlah pemilih terdaftar dalam DPKTb dengan pemilih yang menggunakan hak pilihnya, yang dapat dikategorikan sebagai dugaan pelanggaran terhadap prinsip akurasi dalam pencatatan hasil Pemilu. Adapun data perbedaan tersebut dapat disajikan sebagai berikut:

**Tabel 3.51:**  
**Perbedaan Data Jumlah Pemilih dan Pengguna Hak Pilih dalam DPKTb**

NO	PROVINSI/KAB/KOTA	DPKtb		SELISIH
		DATA PEMILIH	PENGGUNA HAK PILIH	
1.	ACEH	36.015	35.353	662
2.	SUMATERA UTARA	212.193	211.967	226
3.	SUMATERA BARAT	88.676	87.294	1.382
4.	RIAU	354.121	106.398	247.723
5.	JAMBI	62.055	60.755	1.300
6.	SUMATERA SELATAN	85.124	65.373	19.751
7.	BENGKULU	25.149	25.210	-61
8.	LAMPUNG	54.657	54.553	104
9.	BANGKA BELITUNG	17.198	17.171	27
10.	KEPRI	33.901	33.776	125
11.	DKI JAKARTA	177.356	174.646	2.710
12.	JAWA BARAT	439.687	442.157	-1.470
13.	JAWA TENGAH	178.496	177.877	619
14.	DIY	34.466	34.220	246
15.	JAWA TIMUR	225.501	221.116	4.385
16.	BANTEN	157.682	157.665	17
17.	BALI	46.235	45.583	652
18.	NTB	73.803	72.728	1.075
19.	NTT	57.589	54.935	2.654
20.	KALIMANTAN BARAT	46.405	46.261	144
21.	KALIMANTAN TENGAH	49.633	48.859	774
22.	KALIMANTAN SELATAN	47.987	47.102	885
23.	KALIMANTAN TIMUR	85.582	85.582	0
24.	SULAWESI UTARA	48.643	48.437	206
25.	SULAWESI TENGAH	45.682	44.820	862
26.	SULAWESI SELATAN	124.947	123.591	1.356
27.	SULAWESI TENGGARA	42.817	41.790	1.027
28.	CORONTALO	9.785	9.730	55
29.	SULAWESI BARAT	23.372	23.103	269
30.	MALUKU	28.808	28.215	593
31.	MALUKU UTARA	20.429	19.827	593
32.	PAPUA	16.189	17.187	-1.097
33.	PAPUA BARAT	8.284	8.284	0
<b>JUMLAH</b>		<b>2.949.439</b>	<b>2.671.565</b>	<b>277.874</b>

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Secara umum, jumlah pemilih yang terdaftar dalam DPKTb lebih banyak bila dibandingkan dengan jumlah pemilih DPKTb yang menggunakan hak pilihnya. Jumlah pemilih terdaftar dalam DPKTb 2.949.439 orang, sedangkan yang menggunakan hak pilihnya 2.671.565 orang. Maka sekitar 277.874 pemilih terdaftar tetapi tidak menggunakan hak pilihnya. Sedangkan jumlah pemilih pengguna hak pilih berdasarkan DPKTb lebih besar bila dibandingkan dengan jumlah pemilih DPKTb yang terdaftar yaitu di Provinsi Bengkulu, Jawa Barat dan Papua.

Atas situasi tersebut, memunculkan banyak pertanyaan dari saksi peserta Pemilu. Secara normatif, jumlah pemilih terdaftar dalam DPKTb seharusnya sama dengan jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya. Karena setiap pemilih akan menggunakan hak pilihnya tetapi tidak terdaftar dalam DPT, DPTb, dan DPK dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan KTP dan/atau KK. Pemilih tersebut menggunakan hak pilihnya sesuai dengan alamat domisili sesuai dengan KTP. Karakteristik pemilih tersebut adalah pemilih

yang mendaftar ketika akan menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan KTP. Maka dengan demikian, jumlah pemilih yang terdaftar dengan jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya *idealnya* harus sama. Namun dari 33 provinsi berdasarkan data diatas, hanya 2 provinsi memiliki kualifikasi seperti rumusan tersebut yaitu Kalimantan Timur dan Papua Barat

## 2. Pelaksanaan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Tahapan Rekapitulasi Perolehan Suara

Pada saat rekapitulasi nasional di KPU, Bawaslu membuka Posko Pengaduan. Banyak laporan yang disampaikan Calon Legislatif di Posko pengaduan adalah terkait penggelembungan suara di tingkatan rekapitulasi : Perbedaan data antara rekapitulasi di tingkat Kabupaten/kota dengan Kecamatan; rekapitulasi di tingkat kecamatan dengan tingkat desa/kelurahan. Laporan yang diterima di Posko Pengaduan Bawaslu langsung ditangani oleh Bawaslu dalam hal terkait anggota DPR dan DPD serta ditangani oleh Bawaslu Provinsi dalam hal terkait anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

**Tabel 3.52:**  
**Data Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Rekapitulasi Perolehan Suara**

REKAPITULASI				
TEMUAN	LAPORAN	DITERUSKAN KE KPU	DITINDAKLANJUTI KPU	TIDAK DITINDAKLANJUTI
67	301	368	314	54

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**Tabel 3.53**  
**Data Pelanggaran Pidana Dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Rekapitulasi Perolehan Suara**

REKAPITULASI								
Temuan	Laporan	Diteruskan Ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Kepolisian	Diteruskan Ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan Ke Pn	Putusan Pn
19	46	65	46	15	15	1	10	6

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

Efektifitas Sentra Gakumdu khususnya unsur Kepolisian dan Kejaksaan menjadi faktor banyaknya pelanggaran yang dihentikan di Kepolisian dan Kejaksaan. Pergantian dan mutasi tubuh kepolisian membuat polisi yang menangani di sentra gakumdu berbeda dengan polisi yang menangani di tingkat penyidikan. Banyak kasus terhenti dikarenakan Sumber Daya Manusia dalam penegakan hukum di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan latar belakang banyak yang tidak berlatarbelakang Sarjana Hukum. Integrated Criminal Justice System tidak berjalan seharusnya ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

## 3. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Dalam tahapan ini, tidak terdapat sengketa

yang dilaporkan oleh peserta Pemilu, karena peserta Pemilu pada umumnya menggabungkan berbagai keberatan mereka ke dalam materi permohonan Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU).

4. Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Tahapan Rekapitulasi Suara  
Kesimpulan
  - a. Bahwa dalam pelaksanaan pleno rekapitulasi di jenjang atas merupakan kesempatan untuk melakukan koreksi/perbaikan terhadap kesalahan dalam proses rekapitulasi
  - b. Bahwa telah terjadi kesalahan dalam pencatatan perolehan suara peserta Pemilu. Dan untuk mencegah potensi manipulasi hasil perolehan suara, maka penting:
    - Peserta Pemilu menghadirkan saksi peserta Pemilu di setiap TPS
    - Saksi Peserta Pemilu diberikan salinan C1 dan seluruh dokumen hasil rekapitulasi perolehan suara peserta Pemilu
    - Pengawas Pemilu mengawasi setiap TPS dan mendapatkan salinan C1 dan seluruh dokumen hasil rekapitulasi perolehan suara peserta Pemilu
  - c. Untuk meminimalisir potensi masalah dalam pelaksanaan pleno rekapitulasi, sebaiknya pelaksanaan pleno rekapitulasi hanya dilakukan di tingkat KPU Kab/Kota, KPU Provinsi dan KPU

### 2.2.9 Pengawasan Pemilu Anggota DPR di Luar Negeri

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu di Luar Negeri hanya dilakukan untuk memilih anggota DPR untuk Daerah Pemilihan (Dapil) Jakarta 2 (dua). Pengawasan penyelenggaraan Pemilu anggota DPR di Luar Negeri pada dasarnya mencakup beberapa tahapan dan non tahapan Pemilu. Tahapan Pemilu adalah tahapan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR sebagaimana diatur dalam UU 8 Tahun 2012, sedangkan non-tahapan adalah kegiatan-kegiatan penting dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR yang tidak dicantumkan dalam jenis-jenis tahapan Pemilu, namun memiliki posisi dan peran penting dalam menunjang pelaksanaan tahapan Pemilu sehingga harus diawasi oleh Pengawas Pemilu

Luar Negeri.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR di luar negeri memiliki kekhususan dibanding dengan Pemilu di Indonesia, dimana tidak semua tahapan dan non-tahapan diselenggarakan di Luar Negeri, misalnya tahapan pencalonan anggota DPR tidak dilakukan di Luar Negeri. Oleh karena itu maka pengawasan Pemilu di Luar Negeri difokuskan kepada beberapa tahapan/non tahapan saja. Adapun tahapan/non tahapan tersebut meliputi: (a) sosialisasi; (b) penyusunan daftar pemilih; (c) distribusi logistik, (d) kampanye; (e) pemungutan dan pergerakan suara; (f) penghitungan suara dan rekapitulasi suara. Deskripsi singkat ketentuan dan prosedur penyelenggaraan Pemilu di luar negeri

#### 1. Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan Pelanggaran Pemilu di Luar Negeri

Pelaksanaan Pengawasan dan Pencegahan pelanggaran Pemilu di Luar Negeri diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, adapun tugas dan wewenang Panwas Luar Negeri meliputi:

a) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri, b) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu, c) meneruskan temuan dan laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada instansi yang berwenang, d) menyampaikan temuan dan laporan kepada PPLN dan KPPSLN untuk ditindaklanjuti, e) memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tentang adanya tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, f) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu.

Pelaksanaan pengawasan Pemilihan Umum Anggota DPR tersebut oleh Panwas Luar Negeri selain berdasarkan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, juga berdasarkan Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 226A/Bawaslu/II/2014 Tentang Surat Edaran Pengawasan Pemilihan Umum Anggota DPR 2014 di Luar Negeri.

Dalam rangka pelaksanaan dan pencegahan pelanggaran Bawaslu juga menyusun mekanisme pengawasan dan sistem pengendalian terhadap pelaporan

Panwas Luar Negeri, selanjutnya dilakukan pengkategorian dari sisi pelaporan, yaitu ; Laporan Pengawasan Persiapan Pemungutan suara; Laporan Pengawasan Pemungutan suara, Mencakup Persiapan Pemungutan Suara (PPS), Pemungutan Suara (PS), Penghitungan Suara (PHS) dan Rekapitulasi Suara (RS), serta Pencegahan Pelanggaran.

### a. Deskripsi permasalahan dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu di luar negeri

Berdasarkan laporan hasil pengawasan yang disampaikan oleh Panwas Luar Negeri di 29 perwakilan negara diperoleh data terkait permasalahan dalam pelaksanaan tahapan/non tahapan Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 2014 di Luar Negeri. Adapun 29 perwakilan Negara tersebut terdiri dari, yaitu ; 1) London, 2) Den Haag, 3) Frankfurt, 4) New York, 5) Los Angeles, 6) San Fransisco, 7) Abu Dhabi, 8) Kuwait, 9) Muscat, 10) Riyadh, 11) Dubai, 12) Jeddah, 13) Doha, 14) Kuala Lumpur, 15) Bandar Sri Begawan, 16) Kota Kinabalu, 17) Kuching, 18) Johor Bahru, 19) Tawau, 20) Penang, 21) Singapura, 22) Hongkong, 23) Seoul, 24) Tokyo, 25) Taipei, 26) Sydney, 27) Dili, 28) Perth, 29) Melbourne.

**Tabel 3.54:**  
**Permasalahan Dalam Penyelenggaraan Tahapan Pemilu di Luar Negeri**

No	Tahapan/Non Tahapan	Permasalahan	Locus
1	Daftar Pemilih	1. Masih adanya pemilih yang tidak terdaftar dalam DPTLN di TPSLN hampir diseluruh perwakilan negara;	Seluruh Panwas LN;
		2. Masih terdapat DPKTb LN.	Seluruh Panwas LN;
		3. Ditemukan Pemilih Ganda Dalam DPT;	Kuala Lumpur, Penang, Kota Kinabalu, Johor Bahru.
2	Kampanye	1. Tidak ada kampanye	Seluruh Panwas LN
		1. Kampanye tidak terorganisir, hanya inisiatif kelompok/komunitas tertentu (relawan)	Seluruh Panwas LN
3	Logistik	1. Logistik terlambat diterima;	Seluruh Panwas LN
		2. Pengiriman surat suara lewat pos tidak tepat waktu dari jadwal yang ditentukan;	Hampir Seluruh Panwas LN
		1. Terdapat surat suara rusak	Jeddah
4	Sosialisasi	1. PPLN lambat dan lemah dalam melakukan sosialisasi terkait hari pemungutan suara dan metode pemungutan suara karena terlambat dibentuk;	Seluruh Panwas LN
		2. Pendeknya waktu tahapan sosialisasi oleh PPLN	Seluruh Panwas LN
		3. Keterlambatan PPLN dalam mengumumkan tanggal pemungutan suara kepada WNI yang terdaftar dalam DPT. Keterlambatan ini mempengaruhi tingkat pengetahuan dan kehadiran pemilih di TPSLN	Seluruh Panwas LN
5	Pemungutan Suara (TPSLN)	1. DPKtb LN hampir terdapat di seluruh TPS di Perwakilan Negara	Seluruh Panwas LN
		2. DPT tidak ditempel/diumumkan diLokasi TPS	Seluruh panwas LN
		3. WNI tidak terdaftar dalam DPT tidak bisa memilih, karena harus menunggu bias memilih 1 jam sebelum TPS ditutup, sementara hari itu masuk kerja;	Kuala Lumpur
		4. TPS telah ditutup tapi masih ada pemilih datang	Kuala Lumpur
		5. Terdapat banyak sisa surat suara, dan tidak dicoret	Hampir Seluruh Panwas LN
Pemungutan Suara (Pos)	1. Adanya surat suara kembali akibat alamat tidak jelas	Hongkong, Jeddah, Muscat, Oman	
	2. Adanya surat suara kembali karena biaya prangko tidak cukup	Los Angeles, New York	
	3. Tanggal Perangko didalam stempel dianggap kadaluarsa oleh pemilih	New York	
Pemungutan Suara (Drop Box)	1. Drop Box diubah menjadi Drop Bag dan TPS Keliling	Penang, Johor Bharu	
	2. drop box menggunakan tas yang tidak tersegel	Penang, Johor Bharu	
	3. Adanya puluhan surat suara yang dijoblos sejenis	Kuala Lumpur	
	4. Adanya DPKTb LN dalam mekanisme pemilihan melalui Drop Box	Penang, Johor Bharu	

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

**b. Kegiatan pengawasan dan pencegahan dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu di luar negeri (Bawaslu RI dan Panwas Luar Negeri)**

Sejak dibentuknya Panwas Luar Negeri pada bulan Desember 2013, Bawaslu RI telah melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka pengawasan dan pencegahan penyelenggaraan Tahapan Pemilu di Luar Negeri, yaitu :

**Tabel 3.55:  
Kegiatan Pengawasan dan Pencegahan  
dalam Penyelenggaraan Pileg di Luar Negeri Pemilu di Luar Negeri**

Jenis Kegiatan	Peserta	Waktu Pelaksanaan	Output
1. Penyusunan Buku Panduan Pengawasan Pemilu Anggota DPR Tahun 2014 di Luar Negeri	Pimpinan Bawaslu, Pejabat dilingkungan Bawaslu, Tenaga Ahli dan Tim Asistensi.	Desember 2014	1. Adanya panduan kerja pengawasan bagi Panwas LN; 2. Adanya pemahaman yang sistematis dan komprehensif bagi Panwas LN; 3. Adanya peningkatan kerja pengawasan melalui pendekatan pengawasan dan pencegahan.
2. Pelantikan dan Bimbingan Teknis Bagi Panwas Luar Negeri di 5 Perwakilan Negara, yaitu, 1) Sydney, 2) Frankfurt, 3) New York, 4) Jeddah dan 5) Hongkong	Seluruh Panwas Luar Negeri	Desember 2014	1. Adanya pemahaman secara teknis dan substansi terkait penyelenggaraan Pemilu di Luar Negeri; 2. Menyamakan persepsi dalam menjalankan tugas sesuai tugas dan wewenang; 3. Terciptanya pengelolaan kerja pengawasan dan pencegahan yang berintegritas dan memiliki kapabilitas.
3. Supervisi Pemungutan Suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 di Luar Negeri di 5 Perwakilan Negara, yaitu ; 1) Los Angeles, 2) Perth, 3) Tokyo, 4) Dubai dan 5) Den haaq.	Pimpinan Bawaslu, Pejabat Struktural di Lingkungan Sekretariat Jenderal Bawaslu, Tim Ahli dan Tim Asistensi Bawaslu RI	9 s.d. 17 April 2014	1. Memastikan Persiapan pemungutan suara di Luar Negeri berjalan dengan baik; 2. Memastikan Pengawas Pemilu siap melakukan pengawasan dan pencegahan pelaksanaan pemungutan suara; 3. Meminimalisir terjadi pelanggaran pada saat pemungutan suara.
4. Evaluasi Pelaksanaan Supervisi Tahapan Pemungutan Suara Pemilu Anggota DPR di Luar Negeri.	Pimpinan Bawaslu dan Tim Supervisi	29 April 2014	1. Mengetahui Permasalahan dan hambatan dalam pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilu; 2. Pengumpulan data hasil pengawasan tahapan Pemilu secara komprehensif; 3. Rekomendasi atas pelaksanaan Pemilu di Luar Negeri.
5. Rapat Pembahasan dan Finalisasi Hasil Evaluasi Pelaksanaan Pengawasan Pemilu di Luar Negeri	Pimpinan Bawaslu dan Tim Evaluasi	1 s.d. 3 Oktober 2014	1. Adanya laporan hasil evaluasi secara komprehensif; 2. Finalisasi temuan/pelanggaran pelaksanaan tahapan Pemilu di Luar Negeri; 3. Penyusunan rekomendasi umum pelaksanaan Pemilu di Luar Negeri.

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014



### c. Tabulasi temuan dugaan pelanggaran dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu di luar negeri (Bawaslu RI dan Panwas Luar Negeri)

Berdasarkan laporan Panwas Luar Negeri yang dihimpun dari Laporan harian, Laporan Periodik dan Laporan Akhir Tahapan pelaksanaan Tahapan Pemilu di Luar Negeri terdapat catatan atas temuan dan dugaan pelanggaran, yaitu:

- 1) DPT yang dianggap tidak akurat dan tidak dimutakhirkan secara benar oleh PPLN terjadi di seluruh Panwas LN;
- 2) PPLN terlambat dibentuk, sehingga sosialisasi sangat lemah dan waktunya sangat terbatas hamper terjadi diseluruh Negara;
- 3) Adanya coblos yang simetris pada surat surat suara yang diduga mencapai ratusan lembar surat suara di Kuala Lumpur;
- 4) Kotak Drop Box ditinggalkan begitu saja, dan tidak ditunggu di kongsi-kongsi perkebunan, sehingga menyebabkan pelanggaran yang dilakukan oleh mandor di Kuala Lumpur;
- 5) Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT mengamuk karena harus menunggu lama/1 jam sebelum TPS ditutup untuk mencoblos di Kuala Lumpur;
- 6) Pemilih yang banyak tidak dizinkan oleh majikan di Jeddah dan Riyad;
- 7) Jumlah TPSSLN yang dianggap kurang sesuai dengan jumlah terjadi Hongkong;
- 8) TPS jauh dari jangkauan pemilih dan transportasi yang tidak mendukung terjadi di Jeddah, Riyadh, Abu Dhabi, Kuwait, Muscat dan Doha;
- 9) Dugaan banyak pemilih yang tidak bisa menggunakan hal pilih karena waktu pemungutan suara adalah hari kerja di Kuala Lumpur, Johor Bahru, Tawau dan Kota Kina Balu;
- 10) Saksi tidak menandatangani berita acara rekapitulasi perolehan suara;
- 11) Surat suara tidak terpakai, tidak kembali dan surat suara sisa yaitu mekanisme pencatatan dan pemusnahannya;
- 12) Dugaan adanya ketidak netralan PPLN Kuala Lumpur;

- 13) Regulasi dan penansiran tentang mekanisme pemungutan suara melalui Drop Box

## 2. Pelaksanaan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran Pemilu di luar negeri

### a. Deskripsi bentuk pelanggaran yang dilaporkan dan penanganannya

**Tabel 3.56:**  
**Laporan Pelanggaran Pemilu di Luar Negeri**

No	Laporan	Tempat Kejadian	Pelapor
1	Drop Box di tinggal dikongsi-kongsi perkebunan tanpa ditunggu dan diawasi, sehingga menyebabkan ditemukan coblos sejenis	Kuala Lumpur	Partai PKS
2	Dugaan PPLN Kuala Lumpur tidak netral dan Profesional	Kuala Lumpur	Partai Golkar
3	Dugaan kecurangan dalam penghitungan suara yang menyebabkan kehilangan surat suara	Kuala Lumpur	Dwiki Darmawan (Calon Legislatif Partai Amanat Nasional)
4	Drop Box menjadi Drop Bag, dipertanyakan secara aturan.	Tawau	Partai Golkar

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

### b. Laporan pelanggaran dan status tindaklanjutnya di tingkat Bawaslu RI dan Panwas Luar Negeri

**Tabel 3.57:**  
**Data Laporan Pelanggaran di Luar Negeri dan Tindaklanjutnya**

Laporan	Status/Tindaklanjut
Drop Box di tinggal dikongsi-kongsi perkebunan tanpa ditunggu dan diawasi, sehingga menyebabkan ditemukan coblos sejenis	Tidak ditindaklanjuti Panwas LN Hongkong, karena tidak melengkapi syarat formil dan bukti tidak cukup.syarat formil.
Dugaan PPLN Kuala Lumpur tidak netral dan Profesional	Ditindaklanjuti Panwas Kuala Lumpur dengan bersurat kepada KPU.
Dugaan kecurangan dalam penghitungan suara yang menyebabkan kehilangan surat suara	Ditindaklanjuti oleh Bawaslu, tetapi kadaluarsa.
Drop Box menjadi Drop Bag, dipertanyakan secara aturan.	Menjadi catatan.

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014

## 3. Analisa, Kesimpulan dan Rekomendasi Perbaikan Penyelenggaraan Tahapan Pemilu di luar negeri

Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 2014 di Luar Negeri setidaknya mencatatkan permasalahan sebagai berikut :

### a. Permasalahan Krusial Pemilu Anggota DPR RI

- 1) Kualitas Daftar Pemilih Tetap yang masih dipertanyakan oleh publik, Pengawas Pemilu terus menemukan permasalahan dan pemilih fiktif yang masih tercantum dalam DPT;
- 2) Distribusi surat suara yang terlambat sehingga menyebabkan terlambatnya pengiriman surat suara yang menggunakan mekanisme Pos.
- 3) Sosialisasi terhadap pemilih sangat lemah
- 4) Partisipasi rendah

### b. Catatan Isu Pelanggaran Utama Pemilu Anggota DPR RI

- 1) Kurang akuratnya penghitungan dalam

menyediakan logistik Pemilu, sehingga beberapa wilayah kekurangan surat suara, tinta dan logistik lainnya;

- 2) Sosialisasi penggunaan A5 kurang, sehingga banyak pemilih yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya;
- 3) Pemberian suara lebih dari satu kali oleh seorang pemilih.

#### c. Rekomendasi

- 1) Daftar Pemilih ;
  - o DP4 dari KBRI/KJRI yang diberikan kepada PPLN harus merupakan data yang Up date;
  - o PPLN secara maksimal melakukan validasi Daftar Pemilih secara benar dan cermat dan bekerjasama dengan PJTKI;
  - o Daftar Pemilih harus disosialisasikan ditempat-tempat dimana WNI sering berkumpul dan tempat pertemuan WNI;
  - o Ketentuan mengenai DPKtb diluar negeri disarankan untuk tidak mempergunakan syarat kesesuaian domisili.

#### 2) Sosialisasi ;

Ditemukan masih adanya WNI yang belum mengetahui hari pemungutan suara, metode pemungutan suara disebabkan oleh lemahnya sosialisasi yang dilakukan PPLN, sehingga perlu secara masiv dilakukan sosialisasi menggunakan social media, melibatkan organisasi WNI diluar negeri dan anggaran yang layak; Distribusi logistik Pemilu selalu terlambat diterima dari jadwal yang ditentukan, sehingga mengganggu mekanisme pemungutan suara lewat pos dari yang dijadwalkan, faktor keamanan dalam pengiriman surat suara ke Luar Negeri juga harus menjadi perhatian;

#### 3) Pemungutan Suara ;

- o Dalam hal pemungutan suara tetap dilaksanakan hari libur untuk memaksimalkan angka partisipasi;
- o Pemilih yang masuk dalam kategori DPKtb dalam memberikan suara tidak perlu harus menunggu satu jam sebelum TPS tutup;
- o KPPSLN perlu meningkatkan pemahaman teknis pelaksanaan pemungutan suara di TPSLN sehingga tidak menghambat prose pemungutan suara di TPSLN.

#### 4) Drop Box disarankan digunakan dikembangkan di Negara-Negara tertentu dengan mempertimbangkan faktor geografis dan sosiologis.

### 3.3. Keterlibatab Bawalu dalam PHPU

Keterlibatan Badan Pengawas Pemilu dalam Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Bawaslu RI dan jajarannya dalam proses PHPU di Mahkamah Konstitusi, dimana keterlibatan Bawaslu RI ini diselenggarakan berdasarkan perintah majelis hakim MK kepada Bawaslu RI untuk menghadiri dan memberikan kesaksian dalam persidangan PHPU selaku pihak terkait.

Penyelesaian sengketa Perselisihan hasil Pemilihan Umum yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi merupakan sarana terakhir bagi calon Presiden dan Wakil Presiden, calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD, calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk melakukan upaya hukum terakhir. Mengacu pada Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pengawas Pemilihan Umum mempunyai posisi yang strategis sebagai pengawas Pemilihan Umum yakni dalam rangka mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum, mulai dari tahapan persiapan penyelenggaraan Pemilihan Umum, pelaksanaan tahapan pemutakhiran data pemilih hingga proses penetapan hasil Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 73 dan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Terkait dengan peran pengawas Pemilu tersebut, maka dalam proses penyelenggaraan PHPU, Bawaslu berdasarkan permintaan Majelis Hakim MK dapat memberikan keterangan pada tahapan penyelesaian sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang diajukan oleh Calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta sengketa yang diajukan oleh Calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pengajuan gugatan dari calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang merasa dirugikan ke Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak KPU mengumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. KPU menetapkan perolehan suara hasil Pemilu dengan Surat Keputusan KPU Nomor 411/Kpts/KPU/Tahun 2014 dan Surat Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 pada hari Jumat tanggal 9 Mei 2014.

Merespon keputusan KPU tersebut, sebagian

partai politik dan calon Anggota DPD mengajukan gugatan di Mahkamah Konstitusi. Adapun Partai politik peserta Pemilu yang mengajukan gugatan di Mahkamah Konstitusi yaitu dari:

- 1) Partai Nasdem;
- 2) Partai Hanura;
- 3) Partai Golkar;
- 4) Partai Keadilan Sejahtera;
- 5) Partai Bulan Bintang;
- 6) Partai Persatuan Pembangunan;
- 7) Partai Gerindra;
- 8) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia;
- 9) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan;
- 10) Partai Demokrat;
- 11) Partai Amanat Nasional;
- 12) Partai Kebangkitan Bangsa;
- 13) Partai Damai Aceh; dan
- 14) Partai Nasional Aceh.

Sementara Calon Anggota DPD yang mengajukan gugatan di Mahkamah Konstitusi yaitu dari:

- 1) Mursyid. (DPD Provinsi Aceh)
- 2) H. Muhammad Nuh, MSP. (DPD Provinsi Sumatera Utara)
- 3) Dr. Badikenita Br. Sitepu, S.E., M.Si. (DPD Provinsi Sumatera Utara)
- 4) Drs. H. Syariful Mahya Bandar, M.A.P. (DPD Provinsi Sumatera Utara)
- 5) Dinmar, S.Kom. (DPD Provinsi Bengkulu)
- 6) Abdul Aziz, S.H. (DPD Provinsi Sumatera Selatan)
- 7) Alamsyah Mustomi. (DPD Provinsi Sumatera Selatan)
- 8) Drs. H. Akhmad Haris. (DPD Provinsi Banten)
- 9) Dr. Gidion S. Hutagalung, S.H., S.Th., M.A. (DPD Provinsi Banten)
- 10) A. Syamsul Zakaria, S.H., M.H. (DPD Provinsi DKI Jakarta)
- 11) Poppy Dharsono DPD( Provinsi Jawa Tengah)
- 12) Dwi Astutik, S.Ag., M.Si. (DPD Provinsi Jawa Timur )
- 13) Agus Patminto. (DPD Provinsi Jawa Timur)
- 14) Drs. H.M. Sofwat Hadi, S.H. (DPD Provinsi Kalimantan Selatan)
- 15) H. Amri Mustafa, H.A. Maksum Dai, dan Hj. Mulyana Isham (DPD Provinsi Sulawesi Barat)
- 16) Andi Muh. Ihsan. (DPD Provinsi Sulawesi Tengah)
- 17) Umar Karim, SIP. (DPD Provinsi Gorontalo)
- 18) La Ode Sabri. DPD Provinsi Sulawesi Tenggara)
- 19) Ir. Wa Ode Hamsinah Bolu, M.Sc. (DPD Provinsi Sulawesi Tenggara)
- 20) DR. Nono Sampono, S.Pi., M.Si. (DPD Provinsi Maluku)

- 21) Muhammad Ramli Uswanas, S.E. (DPD Provinsi Maluku)
- 22) Ir. Abd. Hamid Umahuk. (DPD Provinsi Maluku Utara)
- 23) H. La Ode Salimin, S.Pd. (DPD Provinsi Maluku)
- 24) Drs. Hi. Abdulrahman Lahabato. (DPD Provinsi Maluku Utara)
- 25) Nunik Elizabeth Merukh, M.B.A. (DPD Provinsi NTT)
- 26) Sopia Maipauw, S.H. (DPD Provinsi Papua Barat)
- 27) Mamberob Yosephus Rumakiek, S.Si. DPD Provinsi Papua Barat)
- 28) Dr. H. Toni Victor Mandawiri Wanggai, S.Ag., M.A. (DPD Provinsi Papua)
- 29) Helina Murib. (DPD Provinsi Papua)
- 30) John Wempi Wona, S.H. (DPD Provinsi Papua)
- 31) Drs. Paulus Yohanes Sumino, M.M. (DPD Provinsi Papua)

### 3.4. Pendampingan Hukum

Dalam rangka menjalankan fungsi supervisi dan pembinaan kepada jajaran pengawas Pemilu, Bawaslu melaksanakan beberapa kegiatan berikut ini:

#### 1. Bantuan Hukum

- a. Memberikan pendampingan hukum; Bantuan Hukum Bawaslu telah dilaksanakan pada : pertama bulan Maret 2014 di Kota Bima Nusa Tenggara Barat, kedua dilaksanakan pada tanggal 15-16 April 2014 di Kota Makassar, ketiga dilaksanakan pada tanggal 16-18 Juli 2014 di Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara, Keempat dilaksanakan pada 30-31 Agustus 2014 bertempat di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan yang kelima dilaksanakan pada tanggal 10-12 September 2014 di Sumatera Utara.

- b. Menjadi pihak dalam sengketa kePemiluan.

#### 2. Pemantauan Putusan Pengadilan dan DKPP

Pelaksanaan tugas pemantauan Putusan Pengadilan dan DKPP<sup>36</sup> diperluas oleh Bawaslu dengan menambahkan pemantauan tindak lanjut keputusan Bawaslu sendiri dan tindak lanjut atas penanganan pelanggaran Pemilu oleh instansi yang berwenang.<sup>37</sup>

Dalam melaksanakan pemantauan atas tindak lanjut pelaksanaan putusan pengadilan/ DKPP dilakukan dengan dua cara yaitu:

36 Pasal 73 ayat (3) huruf b angka 11 dan 112 ayat (13) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, memberikan tugas kepada Bawaslu untuk mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu dan mengawasi juga pelaksanaan putusan DKPP

37 Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Bawaslu

- a. Pemantauan Langsung dengan langsung mendatangi Penyelenggara Pemilu yang mengeluarkan Keputusan terhadap hasil Putusan pengadilan/DKPP. Dengan pemantauan langsung, dapat dilakukan rapat koordinasi terkait pelaksanaan tindak lanjut Putusan pengadilan/DKPP dan dapat menelusuri kendala yang dihadapi oleh Penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan Putusan pengadilan/DKPP tersebut. Pemantauan secara langsung dilakukan guna mengetahui kondisi riil dilapangan pasca adanya putusan pengadilan/DKPP.
- b. Pemantauan Tidak Langsung dengan cara berkoordinasi secara tertulis atau melalui surat menyurat dengan Penyelenggara Pemilu yang berwenang menindaklanjuti Putusan pengadilan/DKPP untuk mendapatkan salinan hasil tindak lanjut dari Putusan pengadilan/DKPP tersebut. Pemantauan secara langsung telah dilakukan di Maluku, Sumatera Utara, Papua, dan Jawa Barat.

**Tabel 3.58:  
Kegiatan Pemantauan Putusan DKPP**

No.	Pemantauan Putusan Yang Dilaksanakan	Keterangan
1.	Putusan DKPP Nomor 7, 8, 9, 10/DKPP-PKE-III/2014	<p>Pemantauan terhadap pelaksanaan Putusan DKPP Nomor 7, 8, 9, 10/DKPP-PKE-III/2014 dilakukan pada tanggal 17-19 Juli 2014 kepada KPU Provinsi Maluku oleh Yusuf Adi Nugraha (Kasubbag Analisis dan Dokumentasi Hukum), Jhon Martin (Staf Bagian Hukum), dan Cahyo Febriyanto (Staf Bagian Hukum) di Kota Ambon, Provinsi Maluku.</p> <p>Dari hasil pertemuan dengan KPU Provinsi Maluku, diserahkan surat keputusan yang berkaitan dengan Putusan DKPP tersebut diatas, yaitu: Keputusan KPU Nomor 285/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Surat Pemberhentian Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Maluku.</p>
2.	Putusan DKPP Nomor 12/DKPP-PKE-III/2014, 20/DKPP-PKE-III/2014, 35/DKPP-PKE-III/2014 dan 26/DKPP-PKE-III/2014	<p>Pemantauan terhadap pelaksanaan Putusan DKPP Nomor 12/DKPP-PKE-III/2014, 20/DKPP-PKE-III/2014, 35/DKPP-PKE-III/2014 dan 26/DKPP-PKE-III/2014 dilakukan pada tanggal 21-23 Juli 2014 kepada KPU Provinsi Papua dan Bawaslu Provinsi Papua oleh Jajang Abdullah (Kepala Biro Hukum, Humas, dan Pengawasan Internal), Radityas Megha W (Staf Bagian Hukum), dan Cakra Satria W (Staf Bagian Hukum) di Kota Jayapura, Provinsi Papua.</p> <p>Dari hasil pertemuan dengan KPU Provinsi Papua, surat keputusan yang berkaitan dengan Putusan DKPP Nomor 12/DKPP-PKE-III/2014 Kabupaten Tolikara dan 35/DKPP-PKE-III/2014 Kabupaten Sarmi Provinsi Papua, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 83/KPTS/KPU.PROV.030/2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Tolikara;</li> <li>- Surat Peringatan kepada Ketua dan Anggota KPU Provinsi Papua Nomor /B2/KPU POV.030/VI/2014 tertanggal 8 Juni 2014;</li> <li>- Surat Peringatan kepada Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Mimika Nomor /B2/KPU POV.030/VII/2014 tertanggal 7 Juli 2014;</li> <li>- Surat Peringatan kepada Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Lany Jaya Nomor /B2/KPU POV.030/VII/2014 tertanggal 7 Juli 2014;</li> <li>- Surat Klarifikasi Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor /B2/KPU POV.030/VII/2014 tertanggal 18 Juli 2014;</li> <li>- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua Nomor : 103/KPTS/KPU.PROV.030/2014 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pengganti Antar Waktu Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sarmi</li> </ul> <p>Dari hasil pertemuan dengan Bawaslu Provinsi Papua, surat keputusan yang berkaitan dengan Putusan DKPP Nomor 20/DKPP-PKE-III/2014 Kabupaten Intan Jaya dan Nomor 26/DKPP-PKE-III/2014 terkait Pemberhentian Tetap Ketua dan Anggota Panwaskab Paniai Provinsi Papua, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berita Acara Pleno Bawaslu Provinsi Papua Nomor : 07/BAWASLU-PAPUA/VI/2014;</li> <li>- Berita Acara Pleno Bawaslu Provinsi Papua Nomor : 10/BAWASLU-PAPUA/VII/2014;</li> <li>- Berita Acara Pleno Bawaslu Provinsi Papua Nomor : 11/BAWASLU-</li> </ul>



No.	Pemantauan Putusan Yang Dilaksanakan	Keterangan
		<p>PAPUA/VII/2014;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 52-Kep Tahun 2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang;</li> <li>- Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 53-Kep Tahun 2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang;</li> <li>- Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 56-Kep Tahun 2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Paniai;</li> <li>- Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 62-Kep Tahun 2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Paniai;</li> <li>- Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 63-Kep Tahun 2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Intan Jaya; dan</li> <li>- Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 64-Kep Tahun 2014 Tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Intan Jaya.</li> </ul>
3.	<p>Putusan DKPP Nomor 15/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 65-66/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 67/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 53/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 138/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 53/DKPP-PKE-III/2014 dan Nomor 108/DKPP-PKE-III/2014</p>	<p>Pemantauan terhadap pelaksanaan Putusan DKPP Nomor 15/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 65-66/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 67/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 53/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 138/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 53/DKPP-PKE-III/2014 dan Nomor 108/DKPP-PKE-III/2014 dilakukan pada tanggal 21-23 Juli 2014 kepada KPU Provinsi Sumatera Utara dan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara oleh Yusuf Adi Nugraha (Kasubbag Analisis dan Dokumentasi Hukum), Witra Evelin Maduma S (Staf Bagian Hukum), dan Ratih Permatasari T (Staf Bagian Hukum) di Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara.</p> <p>Dari hasil pertemuan dengan KPU Provinsi Sumatera Utara, surat keputusan yang berkaitan dengan Putusan DKPP Putusan DKPP Nomor 15/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 65-66/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 67/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 53/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 138/DKPP-PKE-III/2014, Nomor 53/DKPP-PKE-III/2014 dan Nomor 108/DKPP-PKE-III/2014, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 478/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pemberhentian Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 479/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pemberian Sanksi Berupa Peringatan Keras Kepada Sdr. Agusnedi, Bajoka Nainggolan, dan Zakaria Siregar Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Petikan Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 868/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 1481/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pemberhentian Tetap dan Peringatan Keras Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Provinsi Sumatera Utara;</li> </ul>

No.	Pemantauan Putusan Yang Dilaksanakan	Keterangan
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 1485/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pemberhentian Tetap dan Peringatan Keras Anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Medan Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 1486/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pemberhentian Tetap Sdri. Dewi Eilfria sebagai Ketua/Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tapanuli Tengah Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 1647/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Pemilihan Umum Pengganti Antarwaktu Kabupaten Tapanuli Tengah;</li> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 1648/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Pemilihan Umum Pengganti Antarwaktu Kabupaten Nias Selatan;</li> <li>- Keputusan KPU Provinsi Sumatera Utara Nomor 1649/Kpts/KPU-Prov-002/2014 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Pemilihan Umum Pengganti Antarwaktu Kota Medan;</li> <li>- Keputusan KPU Kabupaten Samsir Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434810/2014 tentang Pemberhentian Anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS) Desa Hariara Pintu, Kecamatan Harian Pada Paska Putusan DKPP;</li> </ul> <p>Bawaslu RI juga melakukan Pengawasan terhadap pelaksanaan Putusan DKPP di Kantor Bawaslu Provinsi Sumatera Utara, dan meminta salinan surat keputusan yang berkaitan dengan tindak lanjut Putusan DKPP tersebut diatas, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 000/3011/Bawaslu-SU/VI/2014 tentang Pemberitahuan dan Mohon Arahkan Tentang Pelaksanaan Putusan DKPP tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Ketua/Anggota Panwaslu Kab. Tapanuli Tengah dan Kota Medan;</li> <li>- Keputusan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 2701 KEP-BAWASLU-SU TAHUN 2014 tentang Pemberhentian Tetap Sdr. Pohan Hutabarat sebagai Ketua/Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Tapanuli Tengah Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 2702 KEP-BAWASLU-SU TAHUN 2014 tentang Pemberhentian Tetap Sdr. Teguh Satya Wira sebagai Ketua/Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Medan Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 2703 KEP-BAWASLU-SU TAHUN 2014 tentang Pemberhentian Tetap Sdri. Helen N.M. Napitupulu selaku Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Medan Provinsi Sumatera Utara;</li> <li>- Keputusan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 2704 KEP-BAWASLU-SU TAHUN 2014 tentang Pengambilalihan Sementara Tugas Pengawasan Panwaslu Kabupaten Tapanuli Tengah dan Panwaslu Kota Medan;</li> <li>- Keputusan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 0601 KEP-BAWASLU-SU TAHUN 2014 tentang Pengangkatan Penggantian Antarwaktu Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Medan Untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014;</li> <li>- Keputusan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara Nomor 0602 KEP-BAWASLU-SU TAHUN 2014 tentang Pengangkatan Penggantian Antarwaktu Anggota Panitia</li> </ul>

No.	Pemantauan Putusan Yang Dilaksanakan	Keterangan
		Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Tapanuli Tengah Untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014;
4.	Putusan DKPP Nomor 30, 31, 33, 62, 63, 64/DKPP-PKE-III/2014	<p>Pemantauan terhadap pelaksanaan Putusan DKPP Nomor 30, 31, 33, 62, 63, 64/DKPP-PKE-III/2014 dilakukan pada tanggal 11 - 13 September 2014 kepada KPU Provinsi Jawa Barat oleh Yusuf Adi Nugraha (Kasubbag Analisis dan Dokumentasi Hukum), Cakra Satria W (Staf Bagian Hukum), dan Zaenal Assikin (Staf Bagian Pengawasan Internal) di Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat.</p> <p>Dari hasil pertemuan dengan KPU Provinsi Jawa Barat, surat keputusan yang berkaitan dengan Putusan DKPP Putusan DKPP Nomor 30, 31, 33, 62, 63, 64/DKPP-PKE-III/2014, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Nomor : 40/Kpts/KPU.Kab.011.329996/VI/2014 Tentang Pemberhentian Anggota ;</li> <li>- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Nomor : 41/Kpts/KPU.Kab.011.329996/VI/2014 Tentang Pengangkatan Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan Cianjur, Cidaun, Leles dan Pagelaran Pengganti Antar Waktu dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014;</li> <li>- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Nomor : 46/Kpts/KPU.Kab.011.329996/VI/2014 Tentang Pengangkatan Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan Cipanas Pengganti Antar Waktu dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014;</li> <li>- Surat klarifikasi Nomor 384/KPU/Kab.011.32996/VI/2014 atas Surat KPU Provinsi Jawa Barat Nomor 578/KPU-Prov-011/VI/2014 dan pemberhentian nama-nama anggota PPK Cipanas dari Keputusan KPU Kabupaten Cianjur Nomor 08/Kpts/KPU-Kab.01132996/VI/2014;</li> <li>- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Nomor : 08/Kpts/KPU.Kab.011.329996/I/2014 Tentang Pengangkatan dan Penetapan Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Tahun 2014;</li> <li>- Berita acara Nomor : BA-58/KPU-JB/VI/2014 tentang Pemberhentian tetap Anggota Pengganti Antar Waktu (PAW) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Masa Jabatan 2013-2018;</li> <li>- Salinan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat Nomor : 112/KPU-Prov-011/VI/2014 tentang Pemberhentian tetap Anggota Pengganti Antar Waktu (PAW) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Masa Jabatan 2013-2018;</li> <li>- Salinan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat Nomor : 110/KPU-Prov-011/VI/2014 tentang Pemberhentian tetap Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Periode 2013-2018;</li> <li>- Salinan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat Nomor : 111/KPU-Prov-011/VI/2014 tentang pengangkatan tetap Anggota Pengganti Antar Waktu (PAW) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cianjur Periode 2013-2018</li> </ul>

Sumber: Bawaslu RI tahun 2014



Pimpinan Bawaslu Saat Mengikuti Rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi Nasional di Kantor KPU RI Jakarta





**SARASEHAN**  
**"MENYELAMATKAN**  
**POLITIK TRANSAKSIONAL**

*Parti Bawastu Ke Selat*

Bawastu bersama Pokjanas Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu menggelar sarasehan nasional di Jakarta





**KONFERENSI NASIONAL  
MELAKUKAKAN BANGSA DARI  
DALAM PEMILU TAHUN 2014**

## Bab 4

### MEMBANGUN PENGAWASAN PARTISIPATIF





**SARASEHAN NASIONAL**  
**"MENYELAMATKAN BANGSA DARI**  
**POLITIK TRANSAKSIONAL DALAM PEMILU TAHUN 2014"**

*"Dari Bawaslu Kita Selamatkan Pemilu Indonesia"*

HOTEL YADUT, Jakarta, 21 - 23 Januari



# MEMBANGUN PENGAWASAN PARTISIPATIF

Hasil pemilihan umum (proses pemungutan dan penghitungan suara, dan rekapitulasi hasil perhitungan suara) dapat dikatakan memiliki integritas sehingga dipercaya oleh masyarakat, dan dengan demikian mendapatkan legitimasi yang kuat, salah satunya, apabila terdapat Partisipasi Pemilih yang tinggi. Partisipasi pemilih merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat. Selain itu, pengertian partisipasi pemilih dipahami secara umum sebagai keikutsertaan secara aktif untuk menentukan nasib bangsa dan negara yang disalurkan melalui pemberian suara dalam Pemilu. Namun, tentu saja, pengertian dan pemaknaan partisipasi tidak berhenti dan selesai di dalam Tempat Pemungutan Suara (TPS). Level partisipasi politik rakyat haruslah ditingkatkan terus-menerus dari Pemilu ke Pemilu demi kualitas demokrasi di Indonesia.

Berangkat dari konsepsi pemikiran tersebut, maka Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI) merasa terpanggil untuk mendorong dan memberikan ruang seluas mungkin bagi keterlibatan aktif masyarakat pemilih agar secara bersama-sama mewujudkan Pemilu yang luber-jurdil sebagai tanggungjawab dari seluruh elemen bangsa. Partisipasi masyarakat pemilih ini dengan demikian tak berhenti pada saat mendatangi TPS dan memberikan suaranya, namun lebih daripada itu masyarakat pemilih dapat masuk ke ruang partisipasi yang lebih dalam lagi, yaitu dengan ikut mengawasi proses Pemilu di semua tingkatan, terutama di lingkungannya masing-masing. Pengawasan partisipatif inilah bentuk yang paling konkrit dari tanggungjawab bersama semua elemen bangsa untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas, luber-jurdil, dan demokratis.

## 4.1. Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu

Model partisipasi masyarakat dalam setiap Pemilu beragam cara. Di Pemilu 1999 pasca kejatuhan orde baru, pendidikan pemilih masif dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat sebagaimana juga pemantauan Pemilu sangat masif saat itu. Hal ini tidak bisa juga dilepaskan dari situasi saat itu yang memang menjadi perhatian publik karena Pemilu pertama dilakukan pasca rezim otoriter jatuh. Masifnya gerakan masyarakat sipil dalam mengawal Pemilu memang selalu ada dari Pemilu 1999, 2004, 2009, dan sejumlah pilkada, tetapi dengan frekuensi yang selalu turun.

Menjelang pelaksanaan Pemilu 2014 ini, KPU dan Bawaslu berlomba menafsir partisipasi masyarakat dengan caranya masing-masing. KPU merekrut relawan demokrasi sebagai bentuk

ijtihadnya atas makna pelibatan masyarakat dalam Pemilu. Relawan demokrasi sebagai agen sosialisasi dari penyelenggara Pemilu direkrut dari 5 unsur pemilih; pemilih pemula, kelompok (pemilih) agama, pemilih perempuan, pemilih penyandang disabilitas, dan kelompok (pemilih) pinggiran. Di setiap kota mereka berjumlah maksimal 25 orang.

Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu menerjemahkan partisipasi masyarakat dengan melakukan Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP). Gerakan ini dilakukan untuk merekrut masyarakat yang ingin terlibat dalam pengawasan tetapi mereka tidak ikut dalam organisasi pemantauan Pemilu. Sejuta relawan dimaknai sebagai masifnya gerakan pengawasan yang diharapkan akan lebih banyak lagi informasi yang masuk ke Bawaslu terkait pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu.

Filosofi mendasar dari keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pengawasan Pemilu adalah *"setiap warga negara dapat ikut memastikan bahwa suaranya punya makna bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara."* Gerakan partisipasi yang menjangkau publik secara luas dan kolosal tentu tak dibangun dalam semalam. Dibutuhkan waktu yang panjang dan berkelanjutan secara terus-menerus. Untuk itu maka menciptakan suasana yang kondusif sebagai pra-kondisi untuk dapat melibatkan publik mesti dirancang dalam strategi yang lebih matang.

Prakondisi yang dibangun diantaranya adalah dengan melakukan pendidikan pemilih (*voter education*), sosialisasi kepada publik yang direpresentasikan oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan, kepemudaan, keumatan, kedaerahan, organisasi profesi, perguruan tinggi dan sekolah-sekolah. Hal ini menjadi sangat penting untuk membangun kesadaran dan selanjutnya dapat menumbuhkan jiwa kesukarelawanan (*voluntarism*). Tanpa kesadaran yang melandasi jiwa voluntarisme, sulit kiranya untuk mengorganisir Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu. Karena itulah maka pendidikan pemilih dan sosialisasi telah dilakukan oleh GSRPP meski dalam waktu yang relatif tak cukup memadai. Namun demikian, sejumlah ormas, okp, organisasi profesi, organisasi keumatan, perguruan tinggi dan sekolah-sekolah, serta masyarakat luas secara individual di seluruh Indonesia, telah menyatakan komitmennya dengan bergabung bersama GSRPP.

Partisipasi masyarakat dalam Pemilu mengalami dinamika dan perkembangan sendiri seiring dengan perkembangan situasi sosial politik. Maraknya kegiatan pendidikan pemilih dan

<sup>1</sup> Secara lengkap tentang relawan demokrasi bisa dilihat di [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)

<sup>2</sup> Informasi tentang Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP) bisa dilihat di [www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id) dan [www.awaslapadu.com](http://www.awaslapadu.com)



pemantauan yang terjadi pasca runtuhnya orde baru agaknya susah terjadi lagi. Meskipun banyak inisiasi baru seputar pendidikan pemilih melalui media sosial misalnya, aktifitas pendidikan pemilih yang konvensional tetaplah diperlukan. Adanya sarana pendidikan pemilih melalui media sosial adalah tambahan cara baru dalam melakukan pendidikan pemilih, dan tidak bisa menggantikan cara-cara konvensional seperti forum-forum kecil yang marak dilakukan masyarakat sejak dulu. Beberapa tantangan dalam pelibatan masyarakat di proses Pemilu diantaranya:

Pertama, Minimnya pendidikan politik bagi masyarakat. Pendidikan politik sejatinya merupakan tugas banyak pihak seperti partai politik, LSM, pemerintah, dan lain-lain. Semakin minimnya aktifitas pendidikan politik maka akan mengurangi diskursus soal politik di masyarakat. Hal ini secara langsung akan membuat masyarakat tidak terlalu mengena apa itu partisipasi masyarakat dalam Pemilu, dan apa saja yang mestinya dilakukan masyarakat dalam memperkuat sistem demokrasi. Sulit mengharap partisipasi masyarakat tinggi dalam memantau kalau mereka jarang mendapatkan pendidikan politik.

Kedua, Pemantauan sebagai salah satu aktivitas yang bisa melibatkan masyarakat sudah tidak semenarik dulu di awal reformasi. Ini dikarenakan adanya pergeseran situasi politik dan juga cara pandang masyarakat. Pada beberapa Pemilu terakhir, masyarakat banyak yang memilih menjadi tim sukses kandidat, peneliti/surveyor lembaga survei yang marak belakangan. Bahkan, istilah relawan yang dulunya identik dengan posisi independen dan non partisan sekarang berkembang kemana-mana. Kandidat, partai politik, juga membentuk relawan dengan orientasi kemenangan. Ini tentu berbeda dengan konsep relawan yang kerap dikembangkan dalam kegiatan pendidikan pemilih dan pemantauan Pemilu. Ketiga, Minimnya *support* dari lembaga donor atau mitra dalam negeri untuk melakukan aktifitas pendidikan pemilih dan pemantauan juga menjadi masalah. Bagaimanapun, tanpa dukungan dari banyak pihak maka aktivitas pemilih ini menjadi berkurang. Ini menjadi tantangan kita semua ke depan.

Kedepan, kita perlu mengembangkan terus ragam aktifitas yang bisa mendorong partisipasi masyarakat dalam Pemilu. Partisipasi masyarakat yang tinggi akan membuat legitimasi Pemilu juga tinggi. Dari proses Pemilu yang melibatkan masyarakat secara masif kita harapkan mutu Pemilu yang juga baik, demokratis, jujur dan adil. Masyarakat harus menjadi aktor dalam Pemilu, tak sebatas obyek penderita atas proses Pemilu yang berlangsung. Kita perlu mendorong semua pihak agar memperhatikan pendidikan politik masyarakat yang berujung pada partisipasi pemilih yang tinggi dalam Pemilu dan penguatan demokrasi yang lebih substantif.

Sebagai sebuah gerakan yang melibatkan masyarakat secara luas dalam pengawasan Pemilu, GSRPP telah dapat dikatakan berhasil dalam

menimbulkan *deterrence effect*, yaitu dampak yang dapat mencegah atau mengurangi terjadinya kecurangan-kecurangan, dikarenakan oleh kehadiran para relawan pengawas di banyak sudut-sudut Tempat Pemungutan Suara (TPS) di seluruh Wilayah Indonesia, meskipun pada kenyataannya tidak semua TPS dapat tercover. Namun demikian, praktis fungsi-fungsi Petugas Pengawas Lapangan (PPL) dapat terbantuan dengan bertambahnya "mata dan telinga" yang dapat menjangkau wilayah yang lebih luas. Sebagai informasi, jumlah PPL tidak sebanding dengan jumlah TPS yang harus diawasi. Untuk setiap desa, jumlah PPL paling banyak hanya 5 petugas saja, sedangkan jumlah TPS di satu desa jauh lebih banyak dengan jumlah yang bervariasi.

*Deterrence effect* ini bergayung sambut dengan konsep pengawasan Bawaslu yang lebih menitikberatkan pada "Pencegahan Pelanggaran" daripada Penindakan Pelanggaran. Selain itu, pengawasan partisipatif yang terwujud dalam Gerakan Sejuta Relawan Pengawasan Pemilu juga memberikan kontribusi signifikan pada laporan-laporan informasi pelanggaran yang terjadi di lapangan, dan kemudian ditindaklanjuti sebagai temuan pelanggaran hingga penindakan pelanggaran oleh Pengawas Pemilu.

## 4.2. Struktur Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu

Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP) memiliki struktur berlapis yaitu tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Setiap tingkat memiliki tugas koordinasi dan pengelolaan relawan di masing-masing tingkat. Terdapat pelibatan berbagai kalangan di masyarakat dalam gerakan ini seperti kalangan NGO dan akademisi.

Di tingkat nasional, dibentuk Kelompok Kerja Nasional (Pokjanas). Pokjanas ini dibentuk Bawaslu RI dan berkedudukan di tingkat nasional. Ketua dan anggota Pokjanas terdiri dari internal Bawaslu dan kalangan eksternal Bawaslu dan berlatar belakang NGO dan akademisi. Di tingkat provinsi, dibentuk Kelompok Kerja Provinsi (Pokja Provinsi). Pokja Provinsi dibentuk oleh Bawaslu Provinsi dan berperan sebagai kepanjangan tangan untuk membantu program-program pokjanas. Personil Pokja Provinsi ini adalah beberapa pimpinan dan staf bawaslu dan orang-orang di luar Bawaslu. Di tingkat Kabupaten/Kota, dibentuk Kelompok Kerja Kabupaten/ Kota (Pokja Kabupaten/Kota). Pokja Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panwas Kabupaten/ Kota.

### 1. Pokja dan Rekrutmen Relawan

Dalam melakukan rekrutmen, Pokja di setiap tingkat memiliki sasaran yang berbeda. Hal ini dilakukan untuk menghindari tumpang tindih dalam pengelolaan target.

a. Pokjanas pada dasarnya melakukan koordinasi

dan supervisi keseluruhan kerja GSRPP. Namun demikian, Pokjanas juga melakukan perekrutan, misalnya dengan organisasi masyarakat di tingkat nasional.

- b. Pokja Provinsi melakukan perekrutan relawan dengan sasaran mahasiswa dan organisasi masyarakat local provinsi. Dalam melaksanakan tugasnya, Pokja provinsi melakukan kerjasama dengan berbagai elemen terkait seperti universitas dan organisasi masyarakat.
- c. Pokja Kabupaten/Kota melakukan perekrutan relawan dengan sasaran siswa SMU yang telah berusia 17 tahun.
- d. Selain pola perekrutan di atas, Pokja juga memanfaatkan struktur Bawaslu di bawah yaitu panwas dan PPL untuk turut merekrut relawan di wilayah mereka.

Pokja di seluruh tingkatan secara umum dapat dikatakan berhasil dalam melakukan perekrutan, baik yang dilakukan secara struktural dengan memanfaatkan struktur bawaslu ataupun "kultural" yaitu dengan cara "jemput bola" ke kantung-kantung relawan seperti sekolah, kampus, dan ormas. Keberhasilan ini terlihat dari cukup masifnya masyarakat yang secara sukarela bergabung dalam gerakan. Meskipun terkendala anggaran dan adanya mindset di masyarakat bahwa dengan ikut serta dalam program seperti GSRPP ini akan mendapatkan reward berupa honor, namun pada akhirnya proses rekrutmen berlangsung dengan baik.

## 2. Koordinasi Pokja dengan Relawan

Berbagai kegiatan terkait koordinasi antara lain, sosialisasi, bimbingan teknis, dan berbagai pertemuan yang dilakukan struktur di bawah. Koordinasi juga dilakukan terkait dengan dukungan administratif dan instrumen yang dibutuhkan relawan. Koordinasi ini amat menentukan kelancaran pelaksanaan tugas relawan di lapangan.

Pada tataran implementasi, Pokja melakukan koordinasi dengan relawan secara tidak langsung melalui simpul-simpul di masyarakat dan struktur bawaslu di bawah yaitu panwas kecamatan dan PPL. Koordinasi melalui simpul relawan dapat dilakukan karena tingginya semangat partisipasi masyarakat dan kerelaan mereka untuk menjadi simpul/penghubung relawan. Mereka antara lain simpul-simpul di kampus, sekolah, dan ormas. Simpul-simpul di masyarakat ataupun struktur pengawasan di bawah melakukan koordinasi dan pendataan relawan yang berada dalam cakupan koordinasinya. Relawan yang telah terdaftar kemudian diverifikasi faktual berdasarkan

lokasi penugasan, yaitu TPS terdekat. Pencatatan dan pembagian wilayah kerja yang cukup teradministrasi baik membuat tugas kepengawasan dapat dilakukan dengan baik, seluru celah yang tidak terawasi oleh petugas pengawas resmi dapat ditutup oleh keberadaan relawan GSRPP ini.

## 3. Efektivitas Struktur

Bangunan struktur yang baik, alur proses yang jelas, dimilikinya SDM yang memadai dan skala organisasi yang mencakup seluruh wilayah republik memungkinkan gerakan ini dapat menjangkau masyarakat di seluruh wilayah Indonesia, khususnya kelompok pelajar dan mahasiswa. Kondisi ini bermuara pada terciptanya struktur yang efektif.

Hasil dari struktur yang efektif ini terlihat dalam meratanya komposisi jumlah relawan dilihat dari sisi sebaran relawan. Dengan kata lain, tidak ada satu wilayah pun yang tidak berhasil merekrut dan mengelola relawan. Struktur yang terbangun cukup efektif ini membuat berbagai aktivitas mulai dari rekrutmen relawan sampai penyapaan dan pengelolaan relawan serta penanganan informasi awal dapat berjalan dengan baik. Semua kendala, seperti keterbatasan anggaran, beban kerja yang amat tinggi terutama menjelang hari H Pemilu, dan masalah-masalah terkait komunikasi pada akhirnya bisa diatasi.

Dengan kata lain, meskipun terbentur berbagai hambatan tersebut terutama adanya kesibukan struktur yang amat tinggi yang diakibatkan oleh adanya irisan antara pokja dan bawaslu/panwaslu, namun secara umum pengelolaan relawan dan informasi awal yang dihasilkan dapat dinilai cukup baik. Pengelolaan organisasi berjalan cukup efektif. Hasilnya, semangat partisipasi masyarakat yang tinggi, yang terlihat dari banyaknya masyarakat yang mendaftar dalam gerakan ini, dapat terwadahi secara memadai. Ke depan, agar efektivitas struktur dapat lebih ditingkatkan, diperlukan kajian pola relasi GSRPP dengan struktur pengawas formal.

## 4.3. Manajemen Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu

*Out put* dari Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GRSPP) adalah terekrutnya dalam jumlah banyak relawan pengawas Pemilu. Dari segi pemaknaan 'gerakan sejuta relawan' tersebut artinya akan terekrut relawan dalam jumlah besar relawan pengawas Pemilu, yang kemudian membantu pengawas Pemilu dalam melakukan pengawasan Pemilu. Terekrutnya relawan dalam jumlah besar tersebut tentu

akan menjadi sumberdaya melimpah yang secara potensial akan mampu digerakkan untuk memback-up keterbatasan pengawas Pemilu dalam menjalankan misi pengawasan Pemilu. Kehadiran relawan pengawas Pemilu dalam jumlah besar dan dapat digerakkan tersebut menjadi sangat bermakna, mengingat pengawas Pemilu memiliki keterbatasan jumlah personal dan sumberdaya dalam menjalankan tugas pengawasan Pemilu.

Hanya masalahnya jumlah relawan pengawas Pemilu yang banyak saja belum menjadi jaminan akan efektivitas pengawasan Pemilu. Jumlah relawan pengawas Pemilu yang besar tersebut tidak akan memiliki manfaat dalam memback-up pengawasan Pemilu, jika relawan tersebut tidak dikelola dengan baik. Atas dasar realitas tersebut maka program GSRPP mencoba untuk manage relawan dengan baik. Pada saat yang sama, tentu relawan yang bergabung harus didata agar tidak saja dapat diketahui jumlah dan sebarannya, namun sekaligus akan dapat 'digerakkan' untuk berpartisipasi dalam pengawasan Pemilu. Konsekuensinya manajemen relawan (orang) dan manajemen data relawan menjadi sesuatu yang urgen dilakukan agar program GSRPP benar-benar memiliki manfaat dalam menunjang pengawasan Pemilu.

Sedangkan untuk mengukur hasil kerja relawan pengawas Pemilu, maka pendataan hasil pengawasan Pemilu juga menjadi sesuatu yang penting dilakukan. Dengan pendataan hasil pengawasan Pemilu oleh relawan pengawas Pemilu tersebut maka tidak saja akan diketahui hasil kerja relawan pengawas Pemilu, namun juga akan ada dokumentasi kinerja GSRPP. Keberadaan dokumen kinerja GSRPP tersebut sekaligus akan dapat dijadikan sebagai data basis argumentasi tentang keberhasilan program GSRPP dalam menjalankan misi membantu pengawas Pemilu dalam pengawasan Pemilu. Pada saat yang sama keberadaan data hasil pengawasan tersebut sekaligus bermanfaat untuk referensi dalam membangun argument tentang pentingnya keberlanjutan program GSRPP dalam Pemilu pada maupun Pemilu 2019.

#### 1. Manajemen Relawan

Relawan yang sudah direkrut dikelola dengan mendasarkan pada lembaga asal yang merekrut relawan tersebut. Pada pokoknya ada 2 (dua) jenis sumber rekrutmen relawan, yakni relawan yang direkrut dengan pendekatan kultural lewat Perguruan Tinggi, Ormas dan sekolah menengah tingkat atas, serta relawan yang direkrut secara struktural oleh pengawas Pemilu di level kecamatan dan desa/kelurahan (Panwascam dan PPL). Rekrutmen relawan lewat

Perguruan Tinggi, Ormas dan sekolah menengah tingkat atas dikondisikan oleh pengawas Pemilu di tingkat nasional sampai dengan kabupaten/kota (Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota). Bawaslu RI memfasilitasi rekrutmen relawan dari beberapa Perguruan Tinggi besar di beberapa provinsi dan menjalin kerjasama dengan beberapa ormas tingkat nasional. Bawaslu provinsi memfasilitasi rekrutmen relawan lewat kerjasama dengan Perguruan Tinggi di wilayahnya masing-masing yang belum menjadi sasaran rekrutmen Bawaslu RI serta kerjasama dengan ormas di tingkat provinsi. Sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota memfasilitasi rekrutmen relawan lewat sekolah menengah tingkat atas dan ormas di tingkat kabupaten/kota.

Sedangkan rekrutmen relawan secara structural lewat Panwascam dan PPL dilakukan untuk dua kepentingan sekaligus; pertama, meningkatkan jumlah relawan dan kedua, meningkatkan sebaran relawan ke TPS-TPS yang ada di masing-masing desa/kelurahan. Setiap anggota Panwascam dan PPL diwajibkan untuk merekrut minimal 5 (lima) orang relawan. Relawan yang direkrut oleh Panwascam dan PPL tersebut diharapkan akan mampu menjamin ketersediaan relawan, khususnya di desa-desa terpencil. Hal itu karena rekrutmen relawan yang berbasis Perguruan Tinggi, Ormas dan sekolah menengah tingkat atas cenderung bias kota. Meskipun pada saat yang sama juga ada program dari Perguruan Tinggi dan Ormas untuk mendistribusikan relawannya ke berbagai daerah, tapi tentu saja tidak bisa memastikan sebarannya ke seluruh daerah. Padahal pelaksanaan Pemilu di daerah-daerah terpencil selalu rawan dengan pelanggaran, sehingga justru harus menjadi fokus pengawasan.

Dengan mendasarkan pada basis rekrutmen tersebut, maka relawan yang ada dikelola sesuai dengan simpul rekrutmen, yakni: masing-masing Perguruan Tinggi, Ormas, serta Panwascam dan PPL. Di masing-masing Perguruan Tinggi dan Ormas dibentuk koordinator simpul, sebagai personal in charge di masing-masing Perguruan Tinggi dan Ormas dengan Pokja GSRPP tingkat nasional sampai Pakja Kabupaten/Kota. Berbagai bentuk rapat koordinasi pengawasan Pemilu, Bimtek dan ToT karena keterbatasan jumlah personal yang bisa dilibatkan dan sekaligus menjadi penerima manfaat dari kegiatan tersebut, maka yang menjadi peserta dalam kegiatan tersebut adalah para simpul jaringan relawan. Dengan harapan para simpul jaringan relawan tersebut akan mensosialisasikan hasil rakor/bimtek pada para relawan di PT dan Ormas masing-masing, serta sekaligus mengkoordinir relawan yang ada di masing-masing PT dan

Ormas asal.

Sedangkan Panwascam dan PPL menjadi pihak yang bertanggung jawab untuk mengkoordinir dan memberi sosialisasi pada relawan yang telah direkrut oleh masing-masing anggota Panwascam dan PPL. Sehingga Panwascam dan PPL harus mampu menggerakkan para relawan yang telah direkrutnya untuk menjalankan peran dalam pengawasan Pemilu dan sekaligus melaporkan atas indikasi pelanggaran Pemilu yang ditemukan di lapangan.

## 2. Manajemen Data

Ada dua jenis data penting terkait dengan keberadaan program GSRPP, yakni data relawan pengawas Pemilu dan data hasil pengawasan Pemilu. Kedua jenis data tersebut sama-sama pentingnya untuk dikelola dengan baik dan benar. Tanpa dikelola dengan baik, maka jumlah relawan yang banyak tidak akan dapat diketahui detail keberadaannya dan sekaligus digerakkan dan dikoordinir dalam menjalankan tugas pengawasan Pemilu. Sedangkan jumlah data pengawasan yang banyak, tapi tidak dikelola dengan baik juga akan membuat temuan fakta pelanggaran pengawasan Pemilu tersebut tidak memiliki manfaat terhadap penanganan pelanggaran.

### 1. Manajemen Data Relawan

Terhadap manajemen data relawan telah disiapkan instrument pendataan relawan dengan minimal memuat informasi by name, by address, by phone, serta by email. Dengan keterpenuhan keempat unsur data tersebut maka akan memudahkan bagi simpul jaringan maupun Pokja di seluruh level untuk mengelola relawan, seperti : menyampaikan materi sosialisasi, melakukan koordinasi dan menyampaikan instruksi. Atas dasar pentingnya kelengkapan data relawan tersebut maka data relawan disortir berdasarkan kelengkapan komponen data yang ada. Terhadap relawan yang datanya tidak lengkap, tidak ada nomor hp dan alamat email, maka dianggap bukan sebagai relawan yang secara efektif bisa digerakkan sebagai relawan pengawas Pemilu. Hal itu karena sms dan email adalah media sosialisasi dan komunikasi paling efektif antara Pokja GSRPP dengan para relawan pengawas Pemilu.

### 2. Manajemen Data Hasil Pengawasan

Untuk memudahkan konsolidasi data hasil pengawasan Pemilu dan sekaligus standarisasi data pengawasan Pemilu oleh relawan pengawas Pemilu, maka dibuatlah

jurnal pengawasan Pemilu. Keberadaan jurnal tersebut tidak saja telah membuat keberadaan informasi pelanggaran Pemilu hasil pengawasan para relawan pengawas Pemilu yang terstandard, namun sekaligus telah memudahkan konsolidasi data tersebut. Untuk memudahkan pemahaman para relawan terhadap cara pengisian jurnal hasil pengawasan tersebut, maka telah dilakukan sosialisasi/bimtek terhadap cara kerja instrument/jurnal, cara pengisian jurnal serta pengelolaan jurnal tersebut untuk keperluan konsolidasi data hasil pengawasan. Berbagai rapat koordinasi, bimtek maupun sosialisasi telah dilakukan di tingkat provinsi untuk memastikan setidaknya para simpul jaringan memahami cara kerja dan cara pengisian jurnal pengawasan Pemilu, serta bersedia mensosialisasikan pada para relawan di organisasinya masing-masing.

### 3. Pelaporan

Dengan waktu dan sarana komunikasi yang terbatas Gerakan Sejuta Relawan (GSR) mendapat berbagai macam laporan dari relawan, laporan tersebut disampaikan kepada pokja di berbagai level (Kab/Kota hingga Nasional) dan juga struktur Bawaslu di berbagai level (PPL hingga Bawaslu RI), hal ini menunjukkan bahwa Gerakan ini dapat memberikan kontribusi bagi pengawasan Pemilu di Indonesia dan disampaikan melalui berbagai macam media antara lain : jurnal laporan, check list, email, facebook, twitter, SMS dll.

Laporan data relawan merupakan informasi awal mengenai dugaan pelanggaran Pemilu, karna relawan diasumsikan sudah mendapatkan pelatihan dan pembekalan sebelum melakukan pengawasan maka laporan tersebut diharapkan berbeda dari laporan yang disampaikan masyarakat.

Laporan relawan meliputi laporan kegiatan, situasi dan pelanggaran Pemilu yang merata dan terjadi di seluruh tahapan Pemilu yang menjadi focus pengawasan GSR (pengawasan, hari tenang dan pungut hitung untuk pileg) dan pungut hitung untuk Pilpres. Guna memudahkan dan mendekatkan relawan beberapa Pokja Provinsi dan juga Kab/Kota membuka layanan via SMS bagi relawan seperti yang dilakukan oleh Pokja DIY dengan nomor 0822 2532 5555 layanan ini dibuka sejak tanggal 28 Maret 2014, Pokja GSRPP Provinsi DKI Jakarta juga menyiapkan nomor SMS pengaduan di samping nomor koordinator relawan dan Pokja Kalimantan Barat (Kalbar) di nomor 081253448844. Beberapa Pokja



Provinsi dan Kabupaten pelanggaran yang masuk Pemilu yang dilaporkan diantaranya :

### 1. Informasi Awal Dugaan Pelanggaran Administrasi.

- a. Banyaknya ditemukan alat peraga kampanye caleg dan parpol yang masih terpasang sampai hari H pemungutan suara di simpang jalan-jalan, depan perumahan dan depan pasar.
- b. Ada sejumlah TPS yang belum rampung dipersiapkan 1 hari sebelum hari H pelaksanaan pemungutan suara.
- c. Banyak TPS yang baru memulai pemungutan suara antara jam 07.30 – 08.00 Wib
- d. Sebagian di TPS, ketua KPPS tidak mengadakan angkat sumpah pada petugas KPPS lainnya
- e. Banyak Petugas KPPS yang kurang memahami ketentuan-ketentuan penyelenggaraan pemungutan suara di TPS, alasannya belum mendapat pelatihan.
- f. Dibeberapa TPS tidak ada DPT yang dipampang untuk dibaca pemilih.
- g. Dibanyak tempat KPPS tidak menyebarkan/membagikan undangan kepada pemilih sesuai DPT.
- h. Di sejumlah TPS tidak ada terpampang daftar calon legislative yang akan dipilih.
- i. Adanya baliho calon yang belum diturunkan dalam masa tenang;
- j. Adanya pendistribusian logistik yang mengalami keterlambatan sampai ke TPS;
- k. Adanya keterlambatan penyampaian surat undangan pemilih oleh petugas KPPS;
- l. Adanya petugas KPPS yang tidak menempel DPT dan DCT pada pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
- m. Adanya petugas KPPS yang tidak mengisi secara benar sertifikasi hasil

penghitungan suara diantaranya tidak sinkronnya data pemilih DPT dan penguna hak pilih;

### 2. Informasi Awal Dugaan Pelanggaran Pidana.

- a. Penggelembungan Suara melalui C1.
- b. Suap terhadap PPK
- c. Politik Uang (dari bagi – bagi uang, sembako bahkan hingga voucher gas.
- d. Kampanye Negatif.

Satu hal yang patut mendapat apresiasi adalah beberapa laporan relawan tersebut memiliki kualitas yang cukup baik baik dari segi waktu pelaporan yang cukup cepat, kejelian menangkap adanya pelanggaran hingga kelengkapan laporan berupa saksi atau dokumen pendukung sehingga beberapa diantaranya dapat berlanjut hingga ditindaklanjuti antara lain :

1. Banten, pelanggaran berupa penggelembungan suara di sejumlah TPS di Kecamatan Pamarayan, yang dilakukan oleh seorang oknum PPK dan kasus tersebut sudah inckrah di persidangan pada Pengadilan negeri Serang dengan terpidana Nasir ketua PPK Kecamatan Pamarayan.
2. Jawa Timur, laporan terkait dugaan suap yang melibatkan 13 PPK di Kabupaten Pasuruan. Kasus ini ditindaklanjuti oleh Bawaslu RI dengan memberikan dua bentuk rekomendasi yaitu menindaklanjuti dugaan pelanggaran pidana Pemilu ke Polda Jawa Timur sekaligus menindaklanjuti dugaan pelanggaran etik penyelenggara Pemilu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP yang memutuskan pemberhentian tetap kepada 13 PPK di Pasuruan yang terbukti terlibat suap dalam Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tersebut.
3. Jawa Timur, dugaan manipulasi pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara di 17 TPS di Desa Bira Barat, Kecamatan Ketapang, Kabupaten Sampang. Dari laporan tersebut Bawaslu Jawa Timur akhirnya merekomendasikan kepada KPU Jawa Timur untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU) sebagai akibat dari adanya pelanggaran administrasi.
4. Jawa Timur, indikasi manipulasi data pemilih tetap (DPT) sebagai dasar untuk mendirikan dua TPS khusus di Banda Juanda pada saat pilpres, Bawaslu Jawa Timur kemudian menghentikan proses pemungutan dengan memerintahkan kotak suara lengkap dengan surat suara yang telah tercoblos

untuk diamankan di kantor KPU Sidoarjo. Kronologis pemungutan dan penghitungan suara yang dihentikan di dua TPS yang ada di Bandara Juanda tersebut.

5. Maluku, di daerah rawan seperti Kota Tual. Informasi awal yang diterima Pokja Provinsi dari salah 1 relawan di Kota Tual cukup menjadi alasan untuk melakan pengawasan melekat pada tahapan kampanye dan supervise melekat pada tahapan pemungutan dan perhitungan suara. Dan itu terbukti dengan ditemukannya proses perubahan-perubahan hasil perolehan suara pada tingkat PPK dan KPU Kota. Informasi ini berujung pada dilaporkannya 5 komisioner KPU Kota Tual yang kemudian diputuskan pemberhentian tetap terhadap ke 5 komisioner tersebut secara adalah pemberhentian tetap kelima komisioner yang baru saja bertugas selama kurang lebih 2 bulan. Ini memberikan efek pembelajaran yang sangat mendidik kepada penyelenggara Pemilu di daerah itu.

Laporan lain dari relawan sebenarnya masih dapat dioptimalkan jika saja beberapa hal yang masih menjadi kendala dapat diperbaiki yaitu :

1. Laporan dari relawan yang masuk kurang terdokumentasi dengan baik di level pokja terutama untuk laporan yang masuk melalui SMS.
2. Laporan yang disampaikan telah melewati waktu karna beberapa mitra cenderung menyampaikan laporannya terlebih dahulu ke public.
3. Format Laporan yang ada oleh beberapa relawan dianggap kurang praktis
4. Relawan masih takut dijadikan pelapor atau saksi.

#### 4.4. Dampak Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu

Semenjak digulirkan pada akhir tahun 2013 sampai tataran implementasinya pada pengawasan Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, gagasan besar Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP) tentu, dalam beberapa hal banyak menemukan kendala. Kendala-kendala ini akan menjadi pekerjaan rumah kita semua untuk memperbaikinya pada Pemilu yang akan datang. Meskipun banyak kendalanya, namun gerakan kesukarelawanan

pengawasan Pemilu ini, mempunyai dampak yang signifikan terhadap penguatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu. Adapun beberapa dampak dan implikasi yang sangat dirasakan dengan keberadaan (GSRPP) adalah :

#### 1. Dampak terhadap Masyarakat

Seperti tergambar dalam implemetasi GSRPP pada bab sebelumnya, mengenai data relawan, tergambar jelas dampak positif GSRPP ini bagi penguatan Pengawasan Partisipatif dalam Pemilu 2014:

- a. Membangun kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pengawasan Pemilu. Kesadaran ini tumbuh dalam diri masyarakat sendiri, sehingga ke depan kita berharap bahwa pengawasan partisipatif ini menjadi budaya masyarakat yang melekat dalam kehidupan sosial.
- b. Mendorong stakeholder Masyarakat (Tokoh bangsa, pengusaha, tokoh akademisi, dll) untuk menyebarkan spirit pengawasan partisipatif terhadap masyarakat yang berada pada jaringannya masing-masing.
- c. Menumbuhkan rasa ingin tahu masyarakat terhadap informasi-informasi yang berkembang terkait isu-isu demokrasi dan Pemilu.
- d. Mendorong terjadinya sinergitas antara masyarakat dengan lembaga pengawasan Pemilu yang dibentuk oleh pemerintah (BAWASLU) dalam memperkuat aspek pengawasan dan pencegahan terhadap pelanggaran, kecurangan dan masalah-masalah yang bisa melemahkan kualitas Pemilu.
- e. Mendorong simpul-simpul masyarakat (Kampus, Ormas, komunitas, perhimpunan, dll), untuk ikut serta berpartisipasi dalam pengawasan Pemilu secara kelembagaan.
- f. Memberikan wadah kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan sebagai bentuk perwujudan peningkatan partisipatif masyarakat terhadap pengawasan Pemilu.
- g. Terjadi peningkatan sikap dan perilaku masyarakat terhadap konsep pencegahan pelanggaran Pemilu.
- h. Menyebarnya masyarakat yang memiliki informasi awal terhadap pengawasan Pemilu secara otomatis akan meningkatkan partisipasi pemilih yang menguatkan legitimasi Pemilu 2014.

## 2. Dampak terhadap Peserta Pemilu

GSRPP yang menurunkan relawan secara masif di seluruh Indonesia dengan basis TPS, sangat berdampak pada kontestan Pemilu yang berkompetisi pada Pemilu 2014, baik di Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden. Beberapa dampak terhadap peserta Pemilu, diantaranya adalah:

- a. Secara psikologis, setiap gerak dan langkah Calon Anggota Legislatif, Partai Politik di semua level wilayah serta Calon Presiden dan Wakil Presiden merasa selalu diawasi oleh masyarakat ketika akan melakukan pelanggaran Pemilu.
- b. Memperkuat keyakinan peserta Pemilu, bahwa Pemilu yang dilangsungkan oleh penyelenggara Pemilu jugamendapat pengawasandarimasyarakat luas.
- c. Peserta Pemilu akan selalu mawas diri dan selalu berhitung seribu kali apabila akan melakukan pelanggaran.

## 3. Dampak terhadap Penyelenggara Pemilu

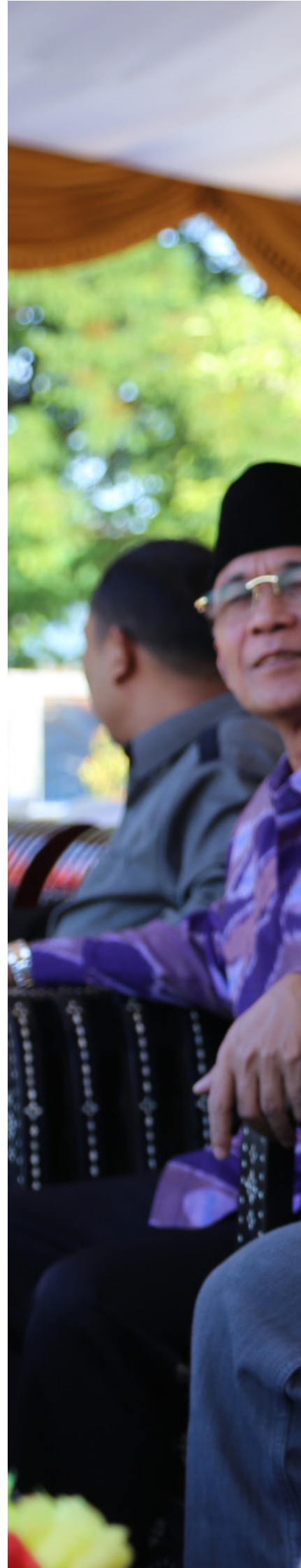
Penyelenggara Pemilu (KPU, BAWASLU dan DKPP), pada semua level kelembagaan, terkena dampak positif dari keberadaan GSRPP, baik dampak langsung maupun tidak langsung, baik terhadap kinerja maupun terhadap independensi penyelenggara Pemilu. Adapun dampak keberadaan terhadap penyelenggara Pemilu dengan keberadaan GSRPP diantaranya adalah:

- a. Jumlah personil pengawas Pemilu yang dibentuk oleh struktur formal, tidak memadai dibandingkan dengan jumlah TPS yang tersebar di seluruh Indonesia, sehingga keberadaan Relawan Pengawas Pemilu yang tergabung dalam GSRPP berdampak pada assistensi pengawasan Pemilu ditengah-tengah masyarakat.
- b. Penyelenggara Pemilu, baik KPU ataupun BAWASLU sampai pada level yang paling bawah, merasa terawasi baik pada aspek kinerja maupun pada aspek independensi penyelenggara Pemilu.
- c. Bawaslu (Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kab/Kota, Panwaslu Kec, dan PPL) mendapatkan tambahan amunisi pengawasan, baik secara psikologi maupun moral, untuk melakukan pengawasan Pemilu secara masif dan sporadis diseluruh wilayah pengawasan melalui GSRPP yang mereka rekrut.

## 4. Dampak terhadap Opini Penguatan Isu di Ranah Publik

Masifnya informasi keberadaan GSRPP di ranah publik, sangat berdampak pada:

- a. Informasi melalui media massa, baik cetak maupun elektronik, terkait pengawasan partisipatif yang tergabung dalam GSRPP, cukup masif tidak hanya di pemberitaan nasional, namun juga di pemberikataan daerah, baik di media massa yang berbasis Provinsi maupun kabupaten/kota.
- b. Masyarakat langsung mendapatkan informasi lewat media massa ketika ada indikasi pelanggaran atau kecurangan yang dilakukan oleh stakeholder Pemilu melalui media massa.







Pimpinan Bawaslu ( Bpk. Nasrullah SH) dalam Acara Gelar Laskar Relawan





Pimpinan Bawaslu dalam acara Deklarasi Pemilu damai dan berintegritas





Bab 5

---

PENUTUP





Ketua Bawaslu dan Anggota Komisi II DPR usai meresmikan Posko Sentra Gakkumdu di Gedung Bawaslu

# PENUTUP

Badan Pengawas Pemilu selaku lembaga yang diberi mandat oleh UU nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu untuk melakukan pengawasan Pemilu melakukan kerja pengawasan yang mencakup pengawasan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu, dan pengawasan terhadap kinerja KPU dalam menyelenggarakan Pemilu. Penyelenggaraan Pemilu ini secara umum dapat dikatakan telah berjalan dengan lancar dan tertib serta membuahkan hasil Pemilu yang legitimate baik secara hukum maupun politik.

Meskipun demikian, hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya menunjukkan masih terdapat beberapa permasalahan krusial yang perlu diperhatikan oleh semua pihak. Permasalahan tersebut dapat diuraikan secara singkat dalam sebuah kesimpulan dan catatan rekomendasi sebagai berikut:

## 5.1. Kesimpulan

### 5.1.1. Permasalahan dalam Penyelenggaraan Tahapan Pemilu

Dalam penyelenggaraan tahapan pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu pada Pemilu 2014 mengandung 2 (dua) permasalahan; pertama problematika hukum terkait paradox pengaturan tentang persyaratan partai politik untuk menjadi peserta Pemilu. Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk dapat ditetapkan sebagai peserta Pemilu adalah memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Ketentuan yang diatur dalam pasal 8 ini merupakan acuan dasar dan utama untuk menentukan *eligibilitas* partai politik untuk menjadi peserta Pemilu. Namun demikian, ketentuan pasal 8 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD ini tidak diterjemahkan secara utuh oleh pasal 15 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang merupakan pengaturan tentang jenis-jenis dokumen yang harus didaftarkan sebagai bukti keterpenuhan persyaratan. Hal inilah yang menjadi sumber permasalahan hukum, karena pasal 15 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang seharusnya mencantumkan seluruh dokumen pendukung/bukti keterpenuhan persyaratan sebagaimana diatur pasal 8 Undang-undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, tetapi ternyata Pasal ini tidak memasukkan salah satu bukti dokumen struktur kepengurusan partai di tingkat kecamatan dalam pasal 15 huruf (b) Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang

Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Kedua, problem dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara Pemilu terkait dengan penetapan peserta Pemilu. Dalam proses pelaksanaan tahapan penetapan peserta Pemilu yang lalu, terdapat beberapa permohonan sengketa yang diajukan oleh calon peserta Pemilu kepada Bawaslu RI. Meskipun secara umum Bawaslu RI telah melaksanakan tugas ini, namun tidak dapat dipungkiri terdapat fenomena kurangnya pengakuan dari KPU dan sebagian partai politik yang cenderung mengabaikan putusan Bawaslu atas Permohonan sengketa TUN Pemilu ini. Hal ini mengakibatkan Bawaslu RI menempuh jalur laporan dugaan pelanggaran kode etik kepada KPU terkait dengan "pembangkangan" KPU terhadap putusan Bawaslu RI.

Dalam penyelenggaraan tahapan penyusunan daftar pemilih, KPU telah menunjukkan upaya serius dalam membangun proses pemutakhiran data pemilih secara tertib, transparan, dan akuntabel, melalui penerapan system IT (Sidalih) serta pembukaan akses kepada masyarakat untuk melakukan pengecekan secara *online* patut diapresiasi sebagai sebuah terobosan yang maju. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa *voters administration* masih buruk. Hal ini terlihat dalam DPT yang ditetapkan KPU masih banyak menampung *ghost voters*. Memang dalam hal ini, KPU tidak bisa dipersalahkan sendirian, karena proses penyusunan daftar pemilih ini melibatkan peran pemerintah sebagai pemasok input data, dan juga fasilitasi pemerintah dalam penyediaan dana Pemilu. Kedua peran Pemerintah tersebut gagal dilaksanakan dengan baik, sehingga turut berkontribusi dalam menciptakan kesemrawutan dalam pengelolaan DPT saat ini.

Hasil pengawasan Bawaslu dan jajarannya banyak menemukan ketidakakuratan data pemilih di daftar pemilih yang telah disusun oleh PPS secara berjejang hingga ditetapkan di tingkat KPU RI. Melalui berbagai metode pengawasan baik melalui audit dokumen, yang dikombinasikan dengan *list to voters audit*, maupun pengawasan langsung menghasilkan temuan dugaan pelanggaran yang mencapai 913 temuan dan 74 laporan pelanggaran. Di samping itu, pengawasan ini juga menemukan banyaknya ketidakakuratan data pemilih yang mengharuskan Bawaslu untuk mengeluarkan beberapa rekomendasi penundaan penetapan daftar pemilih dan perbaikan daftar pemilih. Hal ini menyebabkan proses ini kurang dapat berjalan sebagaimana yang dijadwalkan.

Dalam penyelenggaraan penyusunan daftar pemilih dan pengawasannya dalam Pemilu



2014 ini terdapat 4 kelompok permasalahan: a) Permasalahan di ranah Pemerintah dalam menyediakan data identitas kependudukan yang akurat. Program perekaman data penduduk belum sepenuhnya selesai, sehingga mempengaruhi kualitas DP4 yang diserahkan ke KPU. b) Permasalahan di ranah KPU dalam mengelola kinerja jajarannya dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih, dimana minimnya daya dukung anggaran dan tumpang tindihnya jadwal pemutakhiran daftar pemilih dengan agenda PemiluKada di beberapa daerah mengganggu efektifitas pelaksanaan pemutakhiran daftar pemilih. Di sisi lain, sistem teknologi informasi pemilih (Sidalih) yang dibangun oleh KPU belum mampu menjawab tantangan yang muncul di lapangan, sehingga justru menimbulkan masalah baru. c) Permasalahan di ranah stakeholder peserta Pemilu dan masyarakat. Tingkat partisipasi peserta Pemilu dan masyarakat masih perlu ditingkatkan sebagai instrument deteksi permasalahan akurasi daftar pemilih. d) Permasalahan di ranah pengawas Pemilu, yang mengalami keterlambatan dalam pembentukan jajaran Pengawas Pemilu Lapangan yang menjadi ujung tombak pengawasan pemutakhiran daftar Pemilih.

Dalam penyelenggaraan tahapan pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD, secara umum terdapat permasalahan menyangkut ketelitian, ketegasan policy, serta transparansi proses verifikasi data persyaratan calon yang dilakukan oleh KPU. Ketidakkonsistenan KPU dalam menerapkan peraturan perundang – undangan hingga ke petunjuk teknis, mengakibatkan petugas verifikasi tidak secara ketat menerapkan aturan karena adanya berbagai kelonggaran yang berasal dari kebijakan internal KPU. Hal ini pada akhirnya menyebabkan buruknya kualitas dokumen persyaratan administrasi bakal calon Anggota DPR. Di sisi lain terdapat permasalahan di tingkat peserta Pemilu, dimana kualitas dokumen kelengkapan administrasi Bakal Calon Anggota DPR, untuk seluruh Partai Politik dianggap masih Buruk. Hal ini disebabkan karena kurang telitian masing – masing bakal calon dalam melengkapi dokumen administrasi persyaratan, juga karena kurangnya pemahaman terhadap persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.

Penyelenggaraan tahapan kampanye pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 secara umum berjalan lancar. Namun demikian, terdapat beberapa permasalahan baik dalam aspek penyelenggaraan tahapan kampanye maupun hambatan dalam penyelenggaraan pengawasan kampanye. Adapun permasalahan tersebut meliputi: a) Pelaksanaan pengawasan tahapan kampanye oleh pengawas Pemilu dihadapkan pada kendala dari aspek regulasi yakni definisi

kampanye yang bersifat kumulatif yang menuntut keharusan pemenuhan seluruh unsur agar suatu kegiatan dapat dianggap sebagai kampanye. Model penormaan ini menjadi celah yang acapkali dimanfaatkan oleh peserta Pemilu misalnya dengan memasang iklan yang bersifat kampanye namun dengan menghilangkan salah satu unsur kampanye misalnya tidak menyebutkan nomor urut atau tidak menyebutkan visi, dan lain sebagainya. b) Tidak sinkronnya jadwal kampanye rapat umum antara yang disusun oleh KPU pusat dengan yang disusun pada KPU Provinsi maupun kabupaten/ kota. Hal ini berdampak pada pemenuhan unsur fairness bagi seluruh peserta Pemilu yang tidak terpenuhi. Fairness ini dapat diukur dari aspek frekuensi, lokasi dan waktu pelaksanaan. c) Masih maraknya penggunaan fasilitas negara antara lain dalam bentuk penggunaan dana bantuan social untuk kampanye, hingga penggunaan kendaraan-kendaraan dinas untuk kampanye. d) Komunikasi dan koordinasi antar penyelenggara Pemilu yakni KPU dan Pengawas Pemilu juga masih belum optimal, padahal komunikasi terait dengan pembagian data dan informasi mengenai jadwal kampanye mejadi salah satu kunci utama keberhasilan penyelenggaraan dan pengawasan kegiatan kampanye Pemilu.

Terkait dana kampanye, isu pendanaan semakin menjadi hal yang sensitif dan mengundang perhatian (interest) publik yang besar, disebabkan oleh dekatnya isu pendanaan partai politik dan pendanaan kampanye dengan korupsi Pemilu. Korupsi Pemilu adalah praktek transaktif yang terjadi pada saat Pemilu yang dipandang melanggar hukum atau menganggangi azas kesetaraan (fairness) di dalam Pemilu. Dalam mengukur tingkat kepercayaan hasil Pemilu, persoalan pendanaan politik dan politik uang yang melingkupi persoalan korupsi Pemilu menjadi hal serius.

KPU telah membuat terobosan penting yang meliputi: a) pengaturan tentang laporan dana kampanye secara periodik, b) pengkategorian sumbangan dari keluarga calon sebagai sumbangan pihak ketiga, dan c) publikasi laporan dana kampanye melalui website KPU. Terobosan ini patut diapresiasi karena bermaksud mendorong transparansi yang lebih baik. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan yang ditemukan dalam proses pengawasan oleh Bawaslu. Permasalahan tersebut meliputi; a) problematika di tingkat peraturan teknis pelaporan dana kampanye yang kurang jelas, multi-tafsir, dan bentuk-bentuk formulir laporan yang kurang mencerminkan akuntabilitas laporan dana kampanye. b) problematika di tingkat peserta Pemilu menyangkut kepatuhan dan akuntabilitas laporan. Beberapa contoh kecenderungan ini antara lain, partai dalam menyerahkan laporan dana kampanye cenderung pada batas akhir

waktu dalam menyerahkan laporan dana kampanye tahap II yakni tanggal 2 Maret 2014 meskipun jangka waktu sudah dibuka sejak 11 Januari 2013. Pembukaan rekening khusus yang semestinya dilakukan sejak masa kampanye pasca 3 hari ditetapkan sebagai peserta Pemilu, namun ternyata baru dilakukan menjelang akhir tahun 2013 contoh di salah satu partai politik di labuhan batu, sumut baru bulan Desember 2013. Hal ini bisa memicu dugaan bahwa aktivitas kampanye partai politik tidak dilakukan sebelum bulan tersebut. c) Aksesibilitas data laporan dana kampanye dari KPU, dimana KPU kerap kali terlambat dalam memberikan salinan laporan dana kampanye di setiap tahapan, sehingga ini memperlambat proses pengawasan dana kampanye oleh Bawaslu. Pada Penyerahan laporan akhir dana kampanye, semestinya Bawaslu diberikan tembusan salinan pelaporan bersamaan dengan diserahkan kepada KAP untuk sama-sama dijadikan periksa kemudian dibandingkan data hasil pengawasan atau juga untuk saling memberikan masukan terkait kondisi laporan keuangan tersebut.

Pada aspek penyiapan logistic Pemilu, hasil pengawasan Bawaslu menunjukkan masih adanya masalah dalam 3 aspek baik di ranah pengadaan, produksi dan distribusi. Ketiga aspek tersebut adalah; pertama aksesibilitas untuk pengawasan, dimana KPU maupun perusahaan pelaksana proyek belum sepenuhnya membuka akses produksi dan distribusi untuk kepentingan pengawasan. Kedua, aspek transparansi. Ketiga aspek akuntabilitas hasil pekerjaan, masih terdapat permasalahan terutama dalam produksi surat suara, formulir dan tinta, yang kualitas maupun jumlahnya banyak yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Di samping permasalahan tersebut, dalam pembuatan surat suara terdapat persoalan lain yang terimbas dari kekisruhan daftar pemilih. Problem dalam penyusunan daftar pemilih membuat proses pengadaan surat suara menjadi rumit dan menghadapi ketidakpastian terutama menyangkut jumlah surat suara yang akan dicetak oleh perusahaan.

Adapun penyelenggaraan tahapan pemungutan dan penghitungan suara dapat dinilai positif dan negatif. Nilai positif dapat diberikan kepada KPU karena telah mengembangkan inisiatif instrument transparansi dalam penghitungan suara melalui upload scan C1 yang membuka ruang bagi masyarakat untuk turut terlibat mengawasi dan memeriksa akurasi hasil penghitungan suara. Nilai negatif diberikan karena masih munculnya permasalahan klasik antara lain kesalahan distribusi surat suara, keterlambatan penyelenggaraan pemungutan suara di beberapa daerah, serta kinerja beberapa penyelenggara

pemungutan suara di daerah yang kurang sesuai dengan prosedur. Sementara problematika lainnya yang ditemukan dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara adalah masih maraknya pelanggaran Pemilu antara lain berupa manipulasi perolehan suara, penggunaan sisa surat suara untuk dicoblos guna menambah perolehan suara peserta Pemilu tertentu, politik uang, dan mobilisasi pemilih.

Sedangkan penyelenggaraan tahapan rekapitulasi perolehan suara diwarnai oleh berbagai keberatan dari peserta Pemilu, dan juga Pengawas Pemilu. Permasalahan utama yang menjadi pemicunya adalah kesesuaian data pemilih dan pengguna hak pilih terutama yang masuk dalam kategori pemilih khusus tambahan, perbedaan dalam perhitungan dan rekapitulasi perolehan suara, serta sikap KPU dalam merespon keberatan saksi dan pengawas Pemilu yang dalam beberapa kasus terlihat kurang memadai. Berbagai permasalahan ini mengharuskan Bawaslu untuk mengambil beberapa tindakan penting antara lain adalah mengeluarkan rekomendasi rekapitulasi ulang di tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota, hingga penghitungan suara ulang di beberapa TPS.

Adapun dalam penyelenggaraan Pemilu di luar negeri, hasil pengawasan Bawaslu RI dan jajaran Panwas Luar Negeri menunjukkan masih eksisnya beberapa problematika klasik yakni buruknya kualitas daftar pemilih, keterlambatan distribusi surat suara, serta pemungutan suara melalui dropbox. Persoalan daftar pemilih terjadi hampir merata di 29 negara yang diawasi oleh Panwas LN, yang secara umum disebabkan oleh kualitas data mentah WNI di luar negeri yang kurang memadai. Problematika distribusi logistic Pemilu menjadi masalah penting terutama di Negara-negara yang lebih banyak menggunakan metode pemberian suara melalui pos seperti di Negara-negara Eropa dan Amerika, dimana keterlambatan ini berimplikasi kepada keterlambatan pengiriman surat suara kepada pemilih melalui pos. Sedangkan permasalahan dalam pemungutan suara menggunakan dropbox lebih banyak didominasi oleh persoalan procedural yang kurang dipatuhi, termasuk dalam penentuan zonasi wilayah yang akan menggunakan drop box.

### **5.1.2. Permasalahan terkait Kinerja KPU dan Jajarannya**

Sebagaimana diuraikan pada point 1, dalam proses penyelenggaraan tahapan Pemilu terdapat beberapa permasalahan yang sebagiannya bersumber atau dikontribusikan oleh kelemahan kinerja penyelenggara Pemilu dalam memfasilitasi proses penyelenggaraan tahapan Pemilu. Penjelasan tersebut di atas secara

spesifik mengacu kepada kelemahan kinerja penyelenggara Pemilu pada tahapan-tahapan Pemilu tertentu.

Di luar permasalahan kinerja KPU dan jajarannya pada masing-masing tahapan Pemilu, berdasarkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu, secara umum dapat dinilai bahwa terdapat beberapa permasalahan utama kinerja KPU dan jajarannya yang dapat disajikan sebagai berikut: pertama aksesibilitas data dan informasi yang kurang mendukung untuk pelaksanaan pengawasan Pemilu. KPU dan jajarannya selaku pelaksana teknis tahapan Pemilu memegang berbagai informasi penting yang diperlukan untuk menjadi acuan dalam pengawasan Pemilu oleh Bawaslu, namun demikian, dalam beberapa tahapan dan jenis data dan informasi tertentu, KPU terkesan cenderung menutup akses informasinya dari Bawaslu, atau setidaknya lamban dalam merespon permintaan informasi dan data.

Kedua kurang tegasnya sikap dan policy KPU terkait dengan beberapa isu tertentu, antara lain terkait dengan pengaturan laproan dana kampanye, pengaturan kampanye, verifikasi syarat pencalonan, dan pengadaan serta distribusi logistic Pemilu. Ketidaktegasan ini menimbulkan implikasi serius terutama dalam proses penegakan hukum Pemilu.

Ketiga, lambannya kinerja KPU dalam menangani penerusan dugaan pelanggaran administrasi dan putusan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pemilu oleh Bawaslu. Kelambanan ini disamping menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum, juga menimbulkan “kesan” politik bahwa KPU tidak menghargai keputusan Bawaslu RI.

### 5.1.3. Permasalahan Kepatuhan Peserta Pemilu

Sikap dan perilaku peserta Pemilu baik partai politik, maupun calon anggota DPR, DPD dan DPRD secara umum dapat dinilai baik selama proses penyelenggaraan tahapan Pemilu. Hal ini tidak hanya ditunjukkan melalui kemauan mereka untuk mengikuti prosedur dan ketentuan dalam tahapan Pemilu, namun juga keikutsertaan mereka dalam mengawasi penyelenggaraan tahapan Pemilu dan menyampaikan laporan dugaan pelanggaran Pemilu kepada jajaran pengawas Pemilu.

Namun, dalam beberapa tahapan Pemilu, terdapat beberapa permasalahan menyangkut kepatuhan peserta Pemilu ini, yang dapat diuraikan sebagai berikut: pertama permasalahan kepatuhan peserta Pemilu terhadap tenggat waktu, misalnya dalam penyampaian laporan dana kampanye, pemenuhan dokumen persyaratan pencalonan, daftar pelaksana kampanye dan jadwal kampanye, dan lain-lain. Pada umumnya partai politik mengambil detik-detik terakhir (last-minute) waktu yang tersedia dalam menyampaikan

dokumen persyaratan tersebut, yang pada gilirannya mempersulit KPU dalam memverifikasi data tersebut, serta mempersulit Bawaslu dalam mengawasinya. Kedua permasalahan ketelitian peserta Pemilu dalam menyerahkan data-data yang harus diserahkan kepada KPU, misalnya data persyaratan pencalonan dan laporan dana kampanye. Pada umumnya peserta Pemilu kurang cermat dalam melengkapi data-data yang diperlukan tersebut. Ketiga, kurangnya kesadaran peserta Pemilu untuk segera melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu kepada Bawaslu, dimana hal ini kemungkinan disebabkan karena kurangnya pemahaman terkait dengan batas waktu dan persyaratan pelaporan. Hal ini menyebabkan tidak sedikit laporan pelanggaran yang disampaikan ke Bawaslu telah kedaluwarsa, atau bukti-buktinya tidak memadai.

Dalam proses pengawasan Pemilu tersebut, Bawaslu menghadapi beberapa kendala yang dapat diklasifikasikan ke dalam 2 kelompok; pertama kendala organisasional. Kedua kendala daya dukung pengawasan. Kendala organisasional utama yang dihadapi oleh Bawaslu adalah keterbatasan waktu yang tersedia untuk membentuk organisasi pengawas Pemilu terutama di tingkat kecamatan dan desa, keterbatasan anggaran untuk melakukan pembinaan dan pelatihan kepada jajaran pengawas Pemilu, keterbatasan jumlah pengawas Pemilu lapangan (PPL) yang tidak mampu menjangkau seluruh TPS dalam rangka pengawasan pemungutan dan penghitungan suara, serta keterbatasan anggaran untuk melakukan pengawasan 2 tahapan penting yakni pengawasan pemutakhiran daftar pemilih, verifikasi persyaratan calon peserta Pemilu yang memerlukan keberadaan dan kinerja PPL. Sementara dalam pengawasan Pemilu di luar negeri, kendala organisasional yang dihadapi oleh Bawaslu adalah keterbatasan dukungan regulasi dan anggaran untuk mengawasi proses pemungutan suara melalui *dropbox*. Terkait dengan keterbatasan jumlah aparat pengawas Pemilu ini, Bawaslu telah berinisiatif mengembangkan pola pengawasan partisipatif melalui Gerakan Sejuta Relawan Pengawasan Pemilu (GRSPP), sebagai bagian dari upaya membangun kesadaran politik dan kerelawanan masyarakat untuk terlibat mengawasi Pemilu.

Sedangkan kendala dukungan pengawasan yang dihadapi oleh Bawaslu adalah koordinasi dan komunikasi dengan lembaga Negara lainnya yang terkait dengan kerja-kerja pengawasan Pemilu.

## 5.2. Rekomendasi

Mengacu kepada beberapa permasalahan tersebut di atas, Bawaslu menyampaikan beberapa rekomendasi perbaikan untuk penyelenggaraan

Pemilu di masa mendatang. Rekomendasi ini dapat dipertimbangkan oleh DPR, Pemerintah, maupun KPU dalam rangka memperbaiki kerangka hukum, maupun manajemen penyelenggaraan Pemilu ke depan. Adapun beberapa rekomendasi tersebut adalah:

#### 5.2.1. Rekomendasi terkait perbaikan kerangka hukum.

- Perlu kiranya dipertimbangan perubahan system pendaftaran pemilih dari *periodic voter registrationsystems* menjadi *continuous voter registration systems*. Pilihan penerapan *periodic voter registrationsystems* ini akan dapat mengefisienkan proses pendataan pemilih di masa mendatang.
- Penerapan *periodic voter registration systems* perlu diikuti dengan pemberian kewenangan secara penuh kepada KPU untuk melakukan pemeliharaan data pemilih secara berkesinambungan.
- Sebagai implikasi dari penerapan *periodic voter registration systems*, maka hendaknya seluruh instansi Pemerintah yang berhubungan dengan data kependudukan diwajibkan untuk melaporkan perkembangan data kependudukan yang dimilikinya secara reguler kepada KPU.

#### 5.2.2. Rekomendasi terkait dengan manajemen penyelenggaraan Pemilu

- Dalam hal system pendaftaran pemilih tetap menggunakan metode *periodic voter registration systems*, maka sebelum penyerahan DP4 oleh pemerintah, perlu dilakukan korsek terlebih dahulu oleh pemerintah sehingga DP4 yang diberikan dalam kondisi baik
- Perbaikan system pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih, baik di dalam negeri maupun di luar negeri dengan memperkuat kerja sama dalam kerangka tukar informasi data penduduk dengan Kementerian Dalam Negeri, BPS, Kemneterian Luar Negeri, Dirjen Imigrasi.
- KPU wajib melaksanakan sosialisasi yang masif dan berulang-ulang untuk memastikan seluruh peserta Pemilu memahami petunjuk teknis pemenuhan seluruh persyaratan pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Prov dan DPRD Kab/Kota, dan memahami bahwa keseluruhan persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang adalah bersifat wajib dan kumulatif.
- KPU wajib untuk tidak mengeluarkan kebijakan internal yang justru menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. KPU

harus menjadikan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagai syarat yang harus dipenuhi dengan sebaik-baiknya.

- Untuk meminimalisir potensi masalah dalam pelaksanaan pleno rekapitulasi, sebaiknya pelaksanaan pleno rekapitulasi hanya dilakukan di tingkat KPU Kab/Kota, KPU Provinsi dan KPU
- KPU wajib memberi seluruh akses kepada Pengawas Pemilu, baik yang bersifat data dokumen maupun kehadiran fisik disetiap pelaksanaan verifikasi yang dilakukan oleh KPU disetiap tingkatannya.

#### 5.2.3. Rekomendasi terkait dengan sistem penegakan hukum Pemilu

- Perlu pengaturan mengenai ketentuan sanksi administrasi serta mekanisme pemberiannya dalam perubahan peraturan perundang-undangan yang akan datang.
- Perlunya perbaikan pengaturan terkait sistem penegakan hukum pidana Pemilu dengan memperkuat kewenangan Bawaslu untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan;
- Terakait dengan Sentra Gakkumdu, perlu adanya perubahan pola hubungan, struktur dan manajemen dalam penanganan pelanggaran pidana Pemilu dengan menitik beratkan pada detail peran masing-masing lembaga dalam rangka penegakan sistem hukum Pemilu ;dan

#### 5.2.4. Rekomendasi terkait dengan peningkatan kinerja pengawasan Pemilu.

- Perlu mengembangkan metode pengujian belanja kampanye alat peraga yang ada di lapangan untuk selanjutnya data tersebut dikonfirmasi dengan hasil nominal sumbangan di lapangan dan diserahkan kepada KAP sebagai bahan konfirmasi audit.
- Bawaslu Mengawasi model tracking belanja kampanye untuk menguji kebenaran laporan dana kampanye
- Menjadi sebuah kebutuhan bagi Pengawas Pemilu, untuk melakukan uji lab atas tinta yang diproduksi perusahaan pemenang tender tinta sidik jari. Dengan demikian Pengawas Pemilu dapat memastikan kesesuaian kandungan tinta Pemilu sebagaimana dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arief Budiman (et.al), *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Jakarta: BIGRAF Publishing, 2000.
- Daniel S. Lev, *Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*. Itaca: Cornell Modern Indonesia project, 1966.
- Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Larry Diammond, *Develloping Democracy: Toward Cosolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Larry Diamond dan Marc F. Plattner (ed.), *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Maswadi Rauf, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip UI*, Jakarta: UI Salemba, 1997.
- Maswadi Rauf, *Konsensus Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000.
- Maswadi Rauf (dkk), *Memastikan Arah Baru Demokrasi*, Jakarta: LIP Fisip UI-Mizan, 2000.
- Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia, 1989.
- Nazaruddin Sjamsuddin, *Dinamika Sistem Politik*, Jakarta: PT Gramedia, 1989.
- Paul Treanor, *Kebohongan Demokrasi* (tjm), Yogyakarta: Wacana- ISTAWA, 2001.
- Peter Harris dan Ben Reilly (ed), *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar, Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, Jakarta: Ameenpro, 2000.
- Robert Dahl, *Polyarchy: Partispation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971.
- Robert A. Dahl, *Demokrasi Dan Para Pengkritiknya* (trjm), Jakarta: Yayasan Obor, 1992.
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga* (trjm), Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.

Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara, Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2003.

### **Dokumen**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Laporan Bawaslu Provinsi tentang Hasil Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

Laporan Bawaslu Kabupaten/Kota tentang Hasil Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Antar Peserta Pemilihan Umum.







# Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014



**BAWASLU RI**