

## DEMOKRASI DAN PENGAWASAN PEMILU

**Dede Sri Kartini**

Departemen Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Padjajaran  
dedekartini@yahoo.com

***Abstract:** The Implementation of democracy is easily known as a one of the involvement of the people in determining their leader through the election. But the implementation of elections without supervision is impossible to produce free elections, confidential, honest and fair. Electoral supervision theoretically still use management concepts that certainly need discourse to find concepts and even the definition of appropriate electoral supervision. This literature study intends to discuss the definition of electoral supervision, the scope of electoral supervision, the types of election violations, and then link it with democracy. The history of electoral supervision will also be presented as an opening of this paper. To oversee democracy, it is necessary to control elections that are structurally implemented from the BAWASLU to the PANWASLU in the Villages, as well as participatory oversight by involving volunteers from the community.*

***Keywords:** Democracy, Electoral Supervision, Election Offenses*

---

### Pendahuluan

Demokrasi mensyaratkan adanya suksesi kepemimpinan melalui pemilu secara reguler, selain itu pemilu juga menjadi sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan memilih anggota legislatif. Dengan memandang pemilu merupakan kesempatan bagi rakyat untuk memilih pejabat politik, maka diperlukan pengawasan untuk memastikan jalanya pemilu secara jujur dan adil. Pilkada langsung yang merupakan hidupnya demokrasi

lokal juga merupakan tahapan dalam proses desentralisasi. Pemilihan langsung juga telah membuka lebar untuk memelihara demokrasi lokal yang telah tertunda selama Soeharto berkuasa (Sulistiyanto dan Maribeth Erb, 2009 : 3).

Meskipun Indonesia sudah memiliki lembaga yang khusus mengawasi pemilu yaitu Bawaslu, tapi Bawaslu belum memiliki bank data tentang pelanggaran pemilu, misalnya Bawaslu belum dapat membandingkan jumlah pelanggaran

dalam pilkada serentak 2015 dan 2017. Hal ini menunjukkan kurangnya tenaga dan dana untuk pengawasan pemilu atau manajemen pemilu dari sisi pengawasan yang belum terbentuk, sehingga Bawaslu belum berani mempublikasikan jumlah pelanggaran pemilu yang valid. Usaha Bawaslu yang telah mengidentifikasi 8 (delapan) ruang lingkup pengawasan pemilu (<https://idonesiana.tempo.com/read/108926/2017/03/09/Potret-Pelanggaran-Pilkada-2017>) patut kita hargai. Kedelapan jenis pelanggaran pemilu tersebut adalah :

1. Pengawasan penyusunan daftar pemilih
2. Pengawasan tahapan pencalonan
3. Pengawasan tahapan kampanye
4. Pengawasan dana kampanye
5. Pengawasan logistik
6. Pengawasan pemungutan dan penghitungan suara
7. Pengawasan rekapitulasi penghitungan suara
8. Pengawasan netralitas ASN (Aparat Sipil Negara)

Pemilu yang baik menurut Ozbudun seperti yang dikutip Sayed dalam Amalia (2016 : 16) dari

Weiner, tergantung tiga hal yaitu : Pertama, adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*) tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras dan semacamnya. Kedua, adanya proses pemilu yang adil (*firmness of voting*), keadilan dalam hal ini meliputi adanya jaminan kerahasiaan dalam proses pemilu (*secret ballot*), adanya jaminan bahwa prosedur penghitungan suara dilakukan secara terbuka (*open counting*), tidak ada kecurigaan dalam proses pemilu mulai dari pendaftaran hingga penghitungan suara, tidak ada kekerasan politik yang dilakukan – baik oleh aparat, partai politik, maupun pemilih – (*absence of violence*), dan tidak ada intimidasi (*absence of intimidation*). Ketiga, adanya hak untuk mengorganisir dan mengajukan calon (khususnya partai politik sebagai peserta pemilu.

Lengkapya organ-organ pengawasan dari pusat sampai daerah (mulai Bawaslu dari tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota dan Panwas sampai Kecamatan) tiada lain untuk menjamin pemilu yang baik seperti yang diuraikan di atas.

Agar pemilu dapat dilaksanakan dalam situasi yang demokratis, maka perlu ada lembaga yang menjalankan pengawasan pemilu dari Pusat sampai daerah.

### **Pembahasan**

Melalui websitenya, Bawaslu mengeluarkan uraian singkat tentang sejarah pengawasan pemilu (<http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>) di Indonesia. Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI.

Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu

menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan atau desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat

kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu

Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

Ajaran klasik tentang demokrasi menyatakan bahwa rakyat memiliki kedaulatan tertinggi, sehingga kalau perlu kedaulatan tersebut tidak perlu diserahkan kepada orang lain. Namun, kompleksnya kehidupan saat ini tidak mungkin menerapkan ide Aristoteles atau Rousseau tersebut.

Rakyat seharusnya berdaulat. Rakyat seharusnya memerintah diri sendiri tanpa menyerahkan kekuasaan kepada instansi lain manapun. Begitulah himbauan yang melekat di dalam ajaran klasik tentang demokrasi. Akan tetapi pada saat teori klasik ini dirumuskan, masyarakat belum sekompleks sekarang. Polis Yunani kuno, tempat Aristoteles hidup, atau kanton

Swiss yang menjadi acuan Rousseau dalam dalam ajaran demokrasinya bukanlah masyarakat-masyarakat dengan populasi giansis seperti negara-negara modern dengan metropolis-metropolis dalam era globalisasi dewasa ini. Untuk memahami himbauan ini sesuai dengan perubahan zaman, orang harus memperhitungkan fakta pluralis didalam masyarakat-masyarakat kompleks yang terglobalisasi dewasa ini. (Hardiman, 1992 : 125)

Beragamnya kehendak masyarakat untuk memilih atau dipilih, memerlukan mekanisme yang terstruktur untuk terwujudnya demokrasi. Demokrasi memang menekankan kesamaan akan hak untuk berkuasa bagi siapapun, tapi kehendak untuk berkuasa tersebut disalurkan melalui momen tertentu yaitu pemilu. Pemilu ini pula yang sekaligus menjadi salah satu syarat demokrasi berjalan. Adanya jaminan hak pilih dalam pemilu yang bebas diwujudkan dalam partisipasi orang dewasa dalam memilih. Powell Jr., secara lengkap mengemukakan kriteria negara demokratis yaitu :

1. Pemerintah mengklaim mewakili hasrat para warganya;

2. Klaim itu berdasarkan pada adanya pemilihan kompetisi secara berkala antara calon alternatif
3. Partisipasi orang dewasa sebagai pemilih dan calon dipilih
4. Pemilihan bebas
5. Warga negara memiliki kebebasan-kebebasan dasar yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berorganisasi serta membentuk partai politik. (Tim ICE UIN Jakarta, 2005)

Pemilu merupakan ekspresi formal pemilih yang diatur untuk kemudian diakumulasikan apakah terjadi pemindahan kekuasaan atau tidak, Harrop dan Miller menyatakan secara lengkap “pemilu adalah sebuah preferensi ekspresi formal yang diatur untuk kemudian ditampung dan ditransformasikan kedalam sebuah keputusan kelompok tentang *siapa* yang akan memerintah – apakah ada pergantian dalam kepemimpinan pemerintahan atau tidak”. (Harrop dan Miller, 1987 : 2). Sedangkan Heywood menyatakan “Pemilu menyediakan bagi masyarakat kesempatan formal

yang paling jelas untuk memengaruhi proses politik, dan juga membantu secara langsung atau tidak langsung, untuk menentukan siapa yang akan memegang kekuasaan pemerintahan”. (Heywood, 2014 : 372-373). Sehubungan pemilu adalah aktivitas formal yang dibiayai negara, maka lembaga-lembaga yang terlibat juga formal, untuk Indonesia, lembaga pelaksana adalah KPU dan lembaga pengawas adalah Bawaslu.

Menurut Heywood, terdapat dua pandangan berbeda tentang fungsi pemilu, yaitu pandangan konvensional yang menyatakan bahwa pemilu merupakan sebuah mekanisme dimana para politisi dapat dituntut untuk memperhitungkan dan dipaksa untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang mencerminkan opini publik. Pendekatan seperti ini menenkankan *bottom-up* dari pemilu yaitu rekrutmen politik, perwakilan, pembentukan pemerintahan, pemberian pengaruh pada kebijakan dan sebagainya. Disisi lain, pandangan yang radikal dikemukakan oleh Ginsberg (1982),

menggambarkan pemilu sebagai sarana elit politik melakukan kontrol atas rakyatnya, menjadikan mereka lebih tenang, lebih lunak dan tentunya lebih mudah diatur. Pandangan ini lebih menekankan fungsi *top-down* dari pemilu : pembangunan legitimasi, pembentukan opini publik dan penguatan posisi elit. Pemilu menurut Heywood tidak hanya memiliki karakter tunggal, pemilu bukan sekedar mewujudkan akuntabilitas publik ataupun melakukan kontrol atas rakyat, tapi sebagaimana komunikasi politik, pemilu memiliki jalur dua arah yang menyediakan bagi pemerintahan dan rakyat, para elit dan masyarakat, kesempatan untuk saling mempengaruhi satu sama lain .

Fungsi utama dari pendekatan *bottom-up* dan *top down* adalah :

#### **a. Rekrutmen para politisi**

Di negara-negara demokratis, pemilu merupakan sumber utama rekrutmen politik, juga merupakan proses dimana partai politik mencalonkan kandidatnya. Para politisi biasanya memiliki daya pikat untuk dipilih, seperti karisma, keterampilan berorasi dan

penampilan yang baik. Namun, mereka tidak perlu memiliki bakat untuk melaksanakan tugas-tugas konstituensi, atau terampil dalam menjalankan tugas kementerian. Pemilu memang tidak diajarkan sarana utama untuk mengisi jabatan-jabatan yang memerlukan keterampilan dan pengetahuan khusus.

#### **b. Pembentukan pemerintahan.**

Tergantung sistem pemerintahan yang dipakai, bila sistem pemerintahan parlementer yang dipakai maka parlemen berperan membentuk pemerintahan, bila pemilihan langsung terhadap presiden yang dipakai maka rakyatlah yang berperan membentuk pemerintahan.

#### **c. Menyediakan perwakilan**

Ketika pemilu berlangsung jujur dan kompetitif, pemilu merupakan sarana dimana tuntutan rakyat disalurkan kepada pemerintah. Kalau penggunaan inisiatif dan *recall* tidak ada, maka pemilih tidak memiliki sarana yang efektif untuk menjamin bahwa mandat mereka dilaksanakan, dengan kemampuan masyarakat

untuk mengevaluasi, pemilih dapat memberi hukuman pada pemilu berikutnya.

#### **d. Memengaruhi kebijakan**

Pemilu dapat menghindari pemerintahan yang akan menjalankan kebijakan radikal dan sangat tidak populer. Hanya dalam kasus-kasus yang luar biasa, isu tunggal mendominasi kampanye akan berpengaruh pada kebijakan publik. Dapat pula dikatakan kebijakan politik yang digariskan dalam pemilu memiliki sedikit pengaruh pada kebijakan. Kebijakan pemerintahan, bagaimanapun lebih dibentuk pada keadaan kondisi riil, misalnya keadaan ekonomi daripada pertimbangan sektoral.

#### **e. Mendidik para pemilih**

Kampanye dapat dijadikan sarana bagi para pemilih untuk menseleksi beragam informasi, partai politik, kandidat, kebijakan, berita-berita tentang petahana yang terkini, dan sebagainya. Namun, semua hal tersebut akan menjadi pendidikan para pemilih jika informasi yang disediakan dan bagaimana diediakan, memunculkan ketertarikan masyarakat sehingga dapat memunculkan

diskusi dan debat, bukan sebaliknya mendorong pati dan alienasi. Ketika kandidat dan partai politik, sekedar melakukan pendekatan kepada pemilih, seperti memberikan informasi yang tidak lengkap dan tidak benar, maka ini berarti partai dan kandidat tidak memberikan pendidikan pemilih. Dalam hal ini partai politik dan kandidat memberi sumbangan kesalahan yang besar dalam mengisi pemikiran pemilih.

#### **f. Membangun legitimasi**

Alasan rezim otoriter selalu melakukan pemilu, meskipun pemilu tersebut tidak kompetitif, ini dikarenakan pemilu turut membantu memperkuat legitimasi. Melalui pemilu suatu rezim memperoleh pembenaran bagi sebuah sistem kekuasaan. Bagaimanapun kampanye dapat dijadikan sarana untuk memperkuat status calon dan pengaruh seremonial pada kandidat. Hal yang terpenting dari pemilu adalah dapat mendorong warga untuk berpartisipasi dalam politik, meskipun hanya sekedar memilih. Pemilu bagaimanapun dapat menggalang kesepakatan aktif dari pemilih.

**g. Memperkuat para elit**

Pemilu juga dapat menjadi sarana bagi para elit untuk memanipulasi dan mengendalikan masyarakat. Ketidakpuasan dan penentangan politik dapat dinetralkan oleh pemilu yang menyalurkan ketidakpuasan tersebut ke dalam sebuah konstitusi, dan memungkinkan pemerintahan untuk datang dan pergi sementara rezim itu tetap bertahan. Pada saat yang sama, elit dapat memberikan pada warga bahwa rakyat memiliki kekuasaan atas pemerintahan. (Heywood, 2014 : 362-364)

Indonesia menyelenggarakan pemilu dengan menggunakan pendekatan *bottom-up*, sehingga fungsi pemilu sebagai berikut :

**a. Rekrutmen para politisi**

Pemilu merupakan sumber utama rekrutmen politik, dari mulai jabatan tertinggi kutuk menduduki jabatan Presiden/Wakil Presiden dan jabatan legislatif tertinggi Ketua DPR/DPD/MPR, juga jabatan Kepala daerah terendah yaitu Walikota-Wakil Walikota/Bupati-Wakil Bupati beserta anggota DPRD.

**b. Pembentukan pemerintahan**

Dengan sistem pemilihan langsung terhadap presiden, maka rakyat Indonesia berperan membentuk pemerintahan. Terpilihnya Presiden hasil pilihan rakyat, otomatis Presiden memilih Menteri-Menteri untuk membantu Presiden menjalankan roda pemerintahan sehari-hari.

**c. Menyediakan perwakilan**

Ketika pemilu berlangsung jujur dan kompetitif, pemilu merupakan sarana dimana tuntutan rakyat dapat disalurkan kepada pemerintah dan DPR/DPRD. Ketika tuntutan rakyat tidak dapat diakomodir baik oleh eksekutif maupun legislatif, maka rakyat dapat menghukunya dengan tidak memilih mereka kembali di pemilu berikutnya.

**d. Mempengaruhi kebijakan**

Pemilu dapat menghindari pemerintahan yang akan menjalankan kebijakan radikal dan sangat tidak populer. Melalui kampanye, rakyat dapat menyeleksi kebijakan mana saja yang dibutuhkan oleh rakyat, sehingga apabila kandidat mengemukakan

kebijakan yang kontroversi, maka rakyat tidak perlu memilihnya.

#### **e. Mendidik para pemilih**

Beragam informasi yang muncul pada saat kampanye, akan membawa rakyat ke dalam diskusi di lingkungan kerja, diskusi publik, perbincangan santai dan sebagainya. Rakyat diberi kesempatan untuk menseleksi mana informasi yang benar dan tidak. Pemilih yang aktif akan mencari, membandingkan, menseleksi, membandingkan semua informasi kemudian menentukan pilihan. Hal ini merupakan bagian dari pendidikan politik, sehingga pemilih tak sembarangan menentukan pilihan.

#### **f. Membangun legitimasi**

Sahnya suatu kekuasaan salah satunya dapat diperoleh melalui pemilu. Meskipun rakyat hanya sekedar memilih, setidaknya pemilu telah mendorong rakyat untuk berpartisipasi dalam politik. tingginya partisipasi memilih, menunjukkan derajat legitimasi yang diperoleh sebuah rezim.

#### **g. Memperkuat para elit**

Pemilu dapat menetralkan kelompok-kelompok yang tidak puas terhadap pemerintahan, atau kelompok-kelompok yang ingin berkuasa. Ketidakpuasan dan keinginan tersebut, dapat disalurkan secara konstitusional melalui pemilu. Kelompok ini dapat ikut serta dalam pemilu dengan cara memberi alternatif kebijakan kepada pemilih.

Tujuan pemilu pada dasarnya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, disamping terpilihnya pejabat politik secara sah dan damai, sedangkan pengawasan adalah untuk melihat kesesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan sehingga tujuan tercapai. Dengan demikian, pemilu yang merupakan salah satu indikator demokrasi perlu diawasi agar tujuan pemilu tercapai. Dengan pengawasan diharapkan dapat memberi masukan pada pengambil keputusan untuk : (1) menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan; (2) mencegah terulangnya kembali

kealahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan; dan (3) mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok fungsi organisasi dan pencapaian visi misi organisasi dalam penyelenggaraan pemilu –karena konteksnya pemilu-. (Suryanto, 2008 : 143-144)

Menurut Stoner dan Freeman (1989 : 556) yang dikutip oleh Wasistiono dan Yonatan (2009 : 143), dikatakan bahwa pengawasan merupakan proses untuk menjamin suatu kegiatan sesuai dengan rencana kegiatan. Sedangkan Koontz (1994 : 578) berpendapat bahwa pengawasan adalah untuk melakukan pengukuran dan tindakan atas kinerja yang berguna untuk meyakinkan organisasi secara obyektif dan merencanakan suatu cara dalam mencapai tujuan organisasi.

Selanjutnya secara sederhana disebutkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi tercapai dengan lancar tanpa ada penyimpangan atau segala usaha dan

kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan apakah yang sesuai dengan semestinya atau tidak.

Menurut Griffin (1997 : 607) dalam Wasistiono (2009 ; 143) bahwa proses pengawasan memiliki empat dasar tahapan yaitu :

- a). *Establish standards*, dengan menetapkan kembali target atau program yang berikut untuk perbandingan yang membawa kinerja terukur, standar pengawasan inipun selalu konsisten terhadap tujuan organisasi.
- b). *Measurement performance*, ukuran kinerja yang tetap, kegiatan yang terus menerus pada sebagian besar organisasi, untuk suatu pengawasan yang efektif ukuran kinerja harus benar atau sah, harian, mingguan atau bulanan, penampilan ukuran pelayanan dari suit Post, kualitas produk dan jumlahnya, penampilan pekerja sering diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil.

- c). *Compare performance Grains standar*, membandingkan kembali kinerja dengan standar, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar.
- d). *Consider corrective action*, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat, manajer memerlukan analisis dan keahlian diagnostik, meneliti tingkat penyimpangan atau merubah standar atau ukuran atau norma.

Pengawasan pemilu diusulkan oleh Panwaslu Kabupaten Sumbawa untuk didefinisikan sebagai “proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan pemilu untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan dalam pemilu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”

(<http://panwaslukabsumbawa.blogspot.co.id/2013/07/pengawasan-pemilu-sebuah-definisi.html>). Berkaitan dengan pengawasan pemilu yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini maka UU No. 15/2011 pada Pasal 1 Angka 23 menyebutkan arti “pengawasan pemilu” sebagai “kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses

penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan”. Secara lebih rinci, pengertian pengawasan pemilu sebagaimana disebutkan di atas dapat diuraikan sebagaimana di bawah ini.

### **Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Mengamati Seluruh Proses Penyelenggaraan Tahapan Pemilu.**

UU No. 15/2011 telah mengamanatkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN bertugas melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Kegiatan pengawasan dimaksud berupa pengamatan terhadap seluruh proses dalam tahapan penyelenggaraan pemilu, yakni: (a) pemutakhiran data pemilih; (b) pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (c) proses penetapan calon anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

(d) pelaksanaan kampanye; (e) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; (f) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara, dan penghitungan suara hasil Pemilu; (g) pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya; (h) proses rekapitulasi suara; (i) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; serta, (j) proses penetapan hasil Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

#### **Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Mengkaji Prospek-Prospek Tertentu yang Diduga Berpotensi Terjadinya Pelanggaran Pemilu.**

Berdasarkan praktek penyelenggaraan pemilu di Indonesia selama ini, penyelenggaraan pemilu kerap memunculkan masalah-masalah penegakan hukum. Situasi ini disebabkan tidak lain karena peluang untuk terjadinya pelanggaran sangat terbuka, baik pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta

pemilu (partai politik, pasangan calon, maupun perseorangan), tim kampanye, pemerintah, pemilih, serta masyarakat umum. Oleh karenanya, pengawasan pemilu juga dilakukan melalui kegiatan mengkaji prospek-prospek tertentu yang diduga berpotensi terjadinya pelanggaran pemilu. Prospek-prospek dimaksud sebagaimana disebutkan dalam Perbawaslu No. 13/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu.

Di dalam Perbawaslu No. 13/2012 ditekankan perlunya kajian dalam bentuk analisis guna mengidentifikasi dan memetakan potensi rawan pelanggaran pemilu, di setiap tahapan, ataupun aspek lainnya yang tidak termasuk tahapan pemilu. Hal ini dimaksudkan agar diketahui:

- 1) perintah atau larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- 2) ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas dan tidak tegas sehingga berpotensi menimbulkan multitafsir;
- 3) adanya perbedaan penafsiran antar pemangku kepentingan

dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan;

4) subjek atau pelaku yang berpotensi melakukan pelanggaran; dan wilayah pengawasan dengan mempertimbangan tinggi rendahnya tingkat kerawanan dan besarnya potensi pelanggaran pada wilayah tertentu berdasarkan pengalaman pemilu sebelumnya.

**Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Memeriksa Laporan dan Bukti-Bukti yang Diperoleh sebagai Indikasi Awal Dugaan Pelanggaran Pemilu.**

Pengawasan pemilu sebagai kegiatan memeriksa, dapat diartikan pula sebagai kegiatan “melihat, mencermati, dan memperoleh” laporan atau bukti-bukti yang menjadi indikasi awal dugaan pelanggaran pemilu. Dalam konteks ini, pengawasan pemilu harus bersifat fact finding, yakni menemukan fakta-fakta yang menjadi indikasi awal dugaan pelanggaran pemilu melalui teknik pengawasan langsung, dengan cara:

- 1) Pengawas pemilu secara aktif mendapatkan informasi dan data yang dibutuhkan dari KPU dan jajarannya, serta dari pihak-pihak terkait lainnya;
- 2) Pengawas pemilu memastikan kelengkapan, kebenaran, keakuratan serta keabsahan data dan dokumen yang menjadi objek pengawasan pada masing-masing tahapan pemilu;
- 3) Pengawas pemilu melakukan konfirmasi kepada para pihak terkait dalam hal terdapat indikasi awal terjadinya pelanggaran; dan
- 4) Pengawas pemilu melakukan kegiatan atau langkah-langkah lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai tindak lanjut dari hasil pengawasan di atas, pengawas pemilu memperoleh hasil pengawasan, berupa: informasi awal potensi pelanggaran dan/atau temuan dugaan pelanggaran; serta laporan masyarakat yang disampaikan secara tidak langsung (dimana laporan ini dikategorikan sebagai informasi awal untuk pengawas pemilu).

Atas informasi awal potensi pelanggaran berupa data dan dokumen yang menjadi objek pengawasan pada masing-masing tahapan pemilu, pengawas pemilu melakukan pencermatan terhadap kelengkapan, kebenaran, keakuratan serta keabsahan data dan dokumen dimaksud. Jika informasi awal potensi pelanggaran itu berupa laporan masyarakat yang disampaikan secara tidak langsung, pengawas pemilu dapat melakukan konfirmasi kepada para pihak terkait atas laporan dimaksud. Dan, apabila potensi pelanggaran tersebut adalah temuan dugaan pelanggaran, berupa bukti awal dugaan pelanggaran yang diperoleh dari: keterangan saksi, surat atau dokumen, rekaman foto atau video, dokumen elektronik, atau alat peraga, pengawas pemilu dapat mengkaji bukti-bukti awal tersebut guna menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti temuan dugaan pelanggaran dimaksud.

#### **Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Menilai Proses Penyelenggaraan Pemilu.**

Dalam penyelenggaraan pengawasan pemilu kegiatan pengawasan pemilu secara final bertujuan untuk menilai proses dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Tujuan sebagaimana dimaksud guna:

1. Memastikan terselenggaranya pemilu secara LUBER, JURDIL, dan Berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh;
2. Mewujudkan pemilu yang demokratis; dan
3. Menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilu.

Penilaian terhadap proses dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud di atas dilakukan melalui laporan hasil pengawasan pemilu yang disampaikan oleh pengawas pemilu pada setiap tahapan dan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara berjenjang dari pengawas pemilu di

tingkat bawah kepada pengawas pemilu di tingkat atasnya.

Sedangkan penulis mengusulkan bahwa definisi pengawasan pemilu adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan baik secara struktural maupun non struktural untuk mencapai tujuan pemilu. Definisi tersebut dikemukakan dengan argumentasi sebagai berikut :

1. Kegiatan pengawasan pemilu meliputi kegiatan-kegiatan seperti yang disebutkan di atas.
2. Secara struktural dan non struktural, secara struktural pengawasan dilakukan oleh Bawaslu di tingkat Nasional dan Propinsi, Panwaslu untuk tingkat Kota/Kabupatens dan Panwas untuk tingkat Kecamatan dan Desa/Kelurahan, sedangkan non-struktural, pengawasan pemilu dilakukan oleh para relawan dan individu.
3. Tujuan pemilu untuk rekrutmen pejabat politik dengan cara yang sah dan damai.

### **Penutup**

Pemilu yang merupakan salah satu pilar demokrasi, telah memberi kesempatan kepada rakyat secara

langsung untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Namun pemilu juga bisa dipandang baik secara *bottom-up* maupun *top-down*. Indonesia yang menggunakan pemilu secara *bottom-up*, memiliki tujuan pemilu yaitu untuk merekrut pejabat politik secara sah dan damai. Untuk mencapai tujuan itulah diperlukan pengawasan pemilu, agar tujuannya tercapai. Setelah melakukan kajian pustaka, penulis mengusulkan definisi pengawasan pemilu sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan baik secara struktural maupun non struktural untuk mencapai tujuan pemilu. Pengawasan pemilu diperlukan agar demokrasi berjalan dengan penuh keadilan, dan pemilu dilaksanakan secara jujur.

### **Daftar Pustaka**

- Fahrul, Sayed. (2017). *Dinamika Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Dalam Mewujudkan Pemilu Berintegritas Di Aceh (Studi Kasus Rekrutmen Anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP) Kabupaten Aceh Barat Daya Periode 2013-2018)*. Tesis. FISIP UNPAD

- Hardiman, F. Budi. (1992). *Demokrasi Deliberatif : Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta.
- Harrop, Martin dan William L. Miller. (1987). *Election and Voters : A Comparative Introduction*, MacMillan, London.
- Heywood, Andrew. (2014). *Politik*. Penerjemah : Ahmad Lintang Lazuardi. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sulistiyono, Priyambudi and Maribeth Erb. (2009). "Indonesia And The Quest For "Democracy" in Maribeth Erb and Priyambudi Sulistiyono (eds). *Deepening Democracy In Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore : ISEAS Publishing
- Suryanto, Adi (ed). (2008). *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Jakarta : PKKOD-LAN
- Tim ICCE UIN Jakarta. (2005). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, & Masyarakat Madani*. Jakarta : Prenada Media.
- Wasisitiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso. (2009). *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung : Fokus Media
- Website**
- <http://panwaslukabsumbawa.blogspot.co.id/2013/07/pengawasan-pemilu-sebuah-definisi.html> tanggal 24 Feb 2017 pukul 22.44
- <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu> tanggal 24 Februari 2017 jam 22.27
- <https://indonesiana.tempo.com/read/108926/2017/03/09/Potret-Pelanggaran-Pilkada-2017>. Diakses tanggal 24 Maret 2017 pukul 11.19