

PERKEMBANGAN SISTEM PENGAWASAN PEMILU DI INDONESIA (Studi Kelembagaan, Wewenang dan Kewajiban)

Ahmad Jukari¹

Sekolah Tinggi Agama Islam Pati
ahmadjukari@gmail.com

Abstract

This study examines the development of the electoral supervisory system in Indonesia from the 1955 election until the election 2019. The study use qualitative research methods with a narrative approach. The study examines the development of laws and regulations that form the basis for the implementation of general elections in Indonesia. The results of this study show that changes in the laws and regulations in Indonesia related to the implementation of elections consistently demonstrate the strengthening of the election supervision system in Indonesia. The strengthening of the election supervision system in the laws and regulations is not only related to the institutional system but also to the duties, authorities and obligations of the election supervisory agency.

Studi ini mengkaji tentang perkembangan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia dari Pemilu 1955 sampai pelaksanaan Pemilu 2019. Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan naratif. Studi ini mencermati perkembangan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Hasil kajian ini memperlihatkan jika perubahan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu secara konsisten menunjukkan penguatan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia. Penguatan system pengawasan Pemilu dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya berkaitan dengan sistem kelembagaan saja tetapi juga berkaitan dengan tugas, wewenang dan kewajiban lembaga pegawai Pemilu.

Keywords: Perkembangan, Sistem, dan Pengawasan Pemilu Indonesia

Pendahuluan

Pemilu (Pemilihan Umum) sering menjadi salah satu syarat minimal yang harus dimiliki oleh negara demokrasi. Demokrasi yang secara etimologi dimaknai sebagai pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat ini diidentikkan dengan adanya suksesi pergantian kekuasaan yang melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat di

dalam pelaksanaan pemilu secara langsung diharapkan bisa memberi ruang bagi masyarakat untuk menentukan pemimpin dan legislator yang akan mewakilinya di parlemen. Indonesia sebagai negara demokrasi sudah menempatkan pemilu sebagai wadah demokrasi rakyat sudah terbilang cukup berpengalaman. Indonesia sudah mengakui pemilu sebagai wahana

¹ Sekolah Tinggi Agama Islam Pati

kontestasi politik yang legal sudah dimulai sejak tahun 1953 dengan diterbitkannya UU No.7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Pemilu baru dilaksanakan pada tahun 1955 sampai sekarang.

Pemilu merupakan bagian dari kegiatan politik yang dalam pandangan masyarakat syarat akan kepentingan. Sehingga dalam pelaksanaannya dimungkinkan akan ada hal-hal yang menjadikannya tidak fair dan terbuka oleh karenanya untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dan sesuai dengan prinsip demokrasi, maka menurut Freedom House ada empat indikator yang bisa dipakai sebagai tolak ukur yakni pertama adanya sistem pemilu yang jujur (*free and fair elections*) yang menjamin setiap peserta pemilu berkompetisi secara sehat. Kedua, adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel dan responsive (*open, accountable, dan responsive government*) yang menjamin proses pemilu berjalan secara jujur dan adil. Ketiga, adanya promosi dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang berkelanjutan khususnya hak-hak sipil dan politik. Keempat, adanya masyarakat sipil dan lembaga-lembaga politik yang menunjukkan ekspresi sebuah masyarakat yang percaya diri (*a society of self-confident citizens*)(Supriyanto, 2007).

Untuk mewujudkan pemilu yang memegang teguh kedaulatan rakyat maka dibutuhkan adanya lembaga khusus yang bertugas untuk mengawasi jalannya kontestasi politik. Di Indonesia lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemilu sering disebut dengan

Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Lembaga ini untuk pertama kalinya dibentuk di tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Adanya Panwaslu tidak lepas dari keberadaan pemilu maka keduanya akan berjalan beriringan karena pemilu membutuhkan pengawas supaya di dalam proses pelaksanaannya berjalan sesuai yang diharapkan yakni melahirkan pemimpin adil dan beradab yang bisa menghantarkan masyarakat Indonesia menjadi sejahtera.

Sejarah mencatat, sistem pemantauan dan pengawasan Pemilu di Indonesia terus berkembang dengan dinamis mengikuti perkembangan teknis penyelenggaraan Pemilu yang semakin kompleks dan tuntutan penyelenggaraan Pemilu yang semakin demokratis. Perubahan dinamis tersebut ditandai munculnya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu atau pemilihan kepala daerah. Sejak Pemilu pertama di Indonesia diselenggarakan pada tahun 1955, terhitung ada 19 (sembilan belas) Undang-Undang yang membahas tentang penyelenggaraan Pemilu atau pemilihan kepala daerah. Adapun rinciannya yakni 9 (sembilan) Undang-undang yang mengatur Pemilu legislatif, 2 (dua) Undang-undang diantaranya membahas Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, 2 (dua) undang-undang berikutnya secara khusus mengatur Penyelenggara Pemilu, dan 6 (enam) Undang-undang yang lain mengatur pemilihan kepala daerah.

Berkaca dari banyaknya Undang-Undang yang sudah disahkan di dalam

mendukung pelaksanaan pemilu sekaligus pengawasannya maka bisa dibayangkan jika sistem pengawasan pemilu sebagai tonggak pelaksanaan pemilu bisa berjalan dengan baik tentunya memiliki dinamika tersendiri di dalam perwujudan kelembagaan, tugas dan wewenangnya dikarenakan memiliki tingkat keruwetan dan kerumitan tersendiri mengikuti dinamika yang berkembang pada masanya. Banyak orang sudah membahas tentang pengawasan pemilu seperti yang di sampaikan oleh Nur Hidayat Sarbini dalam bukunya yang berjudul *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa yang mendeskripsikan bahwasanya seorang pengawas pemilu harus memiliki beberapa kriteria kepemimpinan yang ideal* (Sardini, 2014) karena di dalam tubuh lembaga pengawas ada beban besar dan tanggungjawab yang tidak gampang dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan mencegah dan menindak adanya kecurangan di dalam pelaksanaan pemilu.

Wacana lain dalam melihat pelaksanaan pengawasan yakni oleh Afifudin yang mengulik pandangan dan catatan kritis dari dalam lembaga pengawasan (Afifudin, 2020). Buku tersebut bercerita tentang pelaksanaan pengawasan yang dimulai dari pertama lembaga pengawasan itu terbentuk. Meskipun artikel ini terlihat memiliki kesamaan atau kemiripan dengan tulisan Afifudin akan tetapi artikel ini akan mengambil sudut pandang yang berbeda dari lembaga pengawasan yang difokuskan pada kelembagaan, tugas dan kewajiban pengawas pemilu yang

tertuang pada pasal-pasal di beberapa undang-undang mengenai pemilu dan pengawasan yang dibagi menjadi tiga masa yakni pasca kemerdekaan (orde lama), orde baru, dan pasca reformasi.

Landasan Teoritik

Perkembangan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia dinamis mengikuti perkembangan perubahan regulasi pemilu. Oleh karena artikel ini akan memfokuskan tentang posisi kelembagaan, tugas dan fungsi yang terbagi menjadi 3 era. Sebelum melakukan pembahasan maka terlebih dulu memahami apa yang dinamakan pengawasan sehingga akan lebih mudah dalam melakukan analisis. Mengutip apa yang disampaikan Henry Fayol bahwasannya pengawasan pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan. Selain itu menurut Fayol jika pengawasan bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali (Situmorang & Juhir, 1994).

Ada tiga praktik pengawasan pengawas Pemilu dalam menjalankan tugas yakni Pertama, *Electoral Observation*, tugas dari *observer* dalam model ini sebatas mengumpulkan informasi seputar pelaksanaan pemilu dan selanjutnya memberikan catatan atas pelaksanaan Pemilu. Seorang *observer* tidak memiliki kewenangan untuk campur tangan dalam proses penyelenggaraan Pemilu. *Electoral Observation* biasa dilakukan

oleh para pemantau pemilu internasional seperti dari PBB, koalisi penyelenggara pemilu internasional, dsb. Kedua, *Electoral Monitoring*, praktik pengawasan ini dilakukan oleh pihak yang sudah memiliki otoritas atau legitimasi untuk melakukan pengamatan pada pelaksanaan pemilu dan memiliki kewenangan untuk mengintervensi proses jika ada norma pemilu yang dilanggar. Aktor yang biasa menjadi Pemantau pemilu adalah lembaga independen yang telah mendapatkan akreditasi oleh KPU/penyelenggara pemilu. Ketiga, *Electoral Supervisory* atau lembaga pengawas pemilu. Pengawas pemilu memiliki tugas dan kewenangan yang lebih kompleks karena Pengawas Pemilu merupakan lembaga resmi yang dibentuk oleh negara yang memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban khusus untuk melakukan pengawasan Pemilu. Pengawas Pemilu tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengawasi proses penyelenggaraan di tiap tahapan Pemilu, namun Pengawas Pemilu juga memiliki kewenangan untuk menyatakan kesahan dan keabsahan dari tahapan Pemilu, sejak proses persiapan sampai proses penetapan hasil. (Surbakti & Nugroho, 2015)

Metode dan pendekatan

Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan naratif. Menurut Creswell dalam bukunya yang berjudul *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset* bahwa pendekatan naratif ini disampaikan dalam bentuk cerita yang terhubung secara kronologis (Creswell, 2014). Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini akan menganalisis perkembangan

sistem pengawasan Pemilu di Indonesia dari sejak Pemilu 1955 sampai 2019 dengan melihat peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait pengawasan sebagai data primer dan cara penggalan data secara dokumentasi.

Pembahasan

Pengawasan Pemilu Masa Orde Lama Pengawasan Pemilu 1955

Sirkulasi atau pergantian kepemimpinan politik umumnya dieksekusi melalui Pemilu yang dianggap sebagai saluran demokratis yang pernah ada. Pemilu di Indonesia pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955 atau 10 tahun setelah merdeka. Pelaksanaan Pemilu di orde lama berdasar pada UU No 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta diperkuat dengan kebijakan turunan yang dituangkan dalam PP Nomor 9 tahun 1954 tentang Penyelenggaraan Undang-Undang Pemilihan Umum. Pemilu pada saat itu dilaksanakan oleh Badan Penyelenggara Pemilihan, ditingkat pusat disebut Panitia Pemilihan dari pusat sampai desa. Panitia pemilihan pusat disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Sedangkan anggota PPI di masing-masing daerah pemilihan dipilih oleh Menteri Kehakiman yang disebut dengan Panitia Pemilihan (PP). Panitia Pemilihan ini tersebar ke 16 daerah pemilihan yang sudah ditetapkan. Pada setiap daerah pemilihan dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri kemudian dibentuk pula Panitia Pemungutan Suara (tingkat

kecamatan) yang diketuai Camat, dan Panitia Pendaftaran Pemilih (tingkat desa) diketuai oleh Kepala Desa. Masing-masing dari anggota panitia pemilihan kecamatan dipilih oleh Camat. Sedangkan yang ada di desa ditunjuk Kepala. Tentang penyelenggara pemilihan, tertuang di dalam pasal 17 Bab IV pada UU No. 7 tahun 1953.

UU Nomor 7 tahun 1953 dan PP Nomor 9 tahun 1954 tidak menyebutkan secara khusus adanya lembaga pengawas Pemilu. Keberatan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu disampaikan kepada penyelenggara Pemilu dan diselesaikan oleh penyelenggara Pemilu. Keberatan-keberatan yang ditemui selama proses penyelenggaraan pemilu baik dari pencalonan, pemungutan suara, dan pembagian kursi biasanya akan diproses sesuai ketentuan yang ada di dalam UU pada masing-masing proses yang berjalan. Keberatan tersebut langsung disampaikan kepada Panitia Pemilihan. Terkait pencalonan tertuang pada pasal 59 dan 60 UU No.7 tahun 1953.

Sedangkan keberatan pemilih dalam proses pemungutan suara di catat dalam 'surat catatan'(pasal 77, ayat 2) dan ditandatangani oleh semua anggota Penyelenggara Pemungutan Suara yang hadir. Surat catatan disampaikan oleh Ketua Penyelenggara Pemungutan Suara kepada Ketua Panitia Pemungutan Suara. Panitia Pemilihan memiliki kewenangan untuk memeriksa dan menyelidiki keberatan-keberatan dalam 'surat-surat catatan' yang diterima dari Ketua Panitia Pemungutan Suara. Hasil pemeriksaan dan penyelidikan tersebut dapat menjadi dasar Panitia pemilihan untuk

memerintahkan Panitia Pemungutan Suara menyelenggarakan pemungutan suara ulang.

Jika melihat konten dari pasal-pasal yang menyusun UU No. 7 Tahun 1953 memang tidak menuliskan secara implisit tentang panitia pengawas pemilu dalam kepanitian tersendiri maka dalam hal ini panitia pemilu pada saat itu sekaligus merangkap menjadi pengawas yang memastikan proses Pemilu bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Pengawasan Pemilu Masa Orde Baru (1971-1999)

Pengawasan Pemilu 1971

Setelah pergantian kepemimpinan dari Soekarno ke Soeharto di tahun 1968 – tahun 1998 atau reformasi, Orde Baru sudah pernah melaksanakan Pemilu sebanyak 6 kali yakni pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu pertama yang diselenggarakan orde baru yakni pada tahun 1971 atau 3 tahun paska estafet kepemimpinan dari Soekarno. Karena ada pergolakan pada tahun 1965 dan kemudian diterbitkannya Super Semar pada tahun 1966 atau masa transisi yang ditandai dengan pengangkatan Soeharto tahun 1968 oleh MPRS (Majelis Pemusyawaratan Rakyat Semenetera) maka Pemilu yang terjadwalkan pada tahun 1967 sesuai dengan kesepakatan MPRS IX tahun 1966 kemudian harus diundur pada tahun 1971.

Pemilu 1971 menjadi Pemilu pembuka dan ajang legitimasi power Soeharto. Seperti Pemilu sebelumnya,

pemilu 1971 berdasar UU No. 15 tahun 1969 penyelenggara Pemilu adalah pemerintah. Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 15 tahun 1969 menyebut, *“bahwa Pemilihan umum dilaksanakan oleh Pemerintah yang dipimpin Presiden dan dalam pelaksanaannya oleh Menteri Dalam Negeri”*. Selain itu Pemilu 1955 dan Pemilu 1971 juga tidak ‘mengenal’ lembaga pengawas Pemilu. Pengaturan tentang tata cara penyelesaian keberatan terhadap proses Pemilu dalam UU 15 tahun 1969 juga tidak lebih rinci dibandingkan UU Nomor 7 tahun 1953. Oleh karenanya tidak mengherankan jika pada pelaksanaan Pemilu 1971 banyak masyarakat yang protes atas kredibilitas penyelenggara demokrasi elektoral, di mana petugas Pemilu banyak yang memanipulasi proses perhitungan suara (Afifudin, 2020).

UU Nomor 7 tahun 1953 hanya mengatur, jika berdasarkan penelitian dan pemeriksaan terdapat kekeliruan, kesalahan atau hal-hal lain yang mengakibatkan tidak dapat dilakukan penghitungan suara, maka PPD I atau PPD II dapat mengadakan ‘pemilihan ulangan’ dengan ‘dikuatkan’ oleh instansi pemerintah daerah. Istilah ‘mengawasi panitia-panitia’ memang disebut dalam Pasal 8 ayat (3) UU 15 tahun 1969. Pasal tersebut menjelaskan salah satu tugas Lembaga Pemilihan Umum adalah memimpin dan mengawasi ‘panitia-panitia’ (PPI, PPD I, PPD II, PPS, dan pantarlih) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Meskipun demikian pengawasan dan penyelesaian sengketa proses dalam Pemilu 1971 tetap serupa dengan Pemilu 1955, yakni pengawasan dan penyelesaian sengketa

Pemilu menjadi bagian dari tugas penyelenggara Pemilu.

Pemilu 1971 diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang susunan organisasinya terdiri dari Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih). Peran pemerintah dalam penyelenggaraan Pemilu sangat besar karena Ketua LPU/ PPI adalah Menteri Dalam Negeri. Undang-undang juga mengatur, Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya menjadi Ketua PPD I, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II menjadi Ketua PPD II, Camat/Kepala Kecamatan Ketua PPS, dan dan Lurah/Kepala Desa/Daerah atau yang setingkat sebagai Ketua Pantarlih. Meskipun demikian undang-undang menjelaskan bahwa dalam menjalankan tugas operasionalnya Lembaga Pemilihan Umum bersifat otonom dan dalam penyelenggaraan administratif termasuk Departemen Dalam Negeri. (Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 15 tahun 1969) Berbeda dengan lembaga pengawas pemilu yang belum disebut dalam UU, susunan organisasi penyelenggara Pemilu dalam Pasal 8 ayat (7) UU 15 tahun 1969 diperkuat dengan dibentuknya sekertariat. Selain sekertariat, LPU juga dilengkapi dengan Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan dan Sekretariat.

Pengawasan Pemilu 1977

Lima tahun berselang setelah Pemilu tahun 1971, Pemerintah Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto untuk ke dua kalinya menyelenggarakan Pemilu. Dua tahun sebelum

penyelenggaraan Pemilu 1977, tepatnya pada 24 November 1975, pemerintah mengesahkan UU No. 4 tahun 1975 tentang perubahan UU Nomor 15 tahun 1969. Hasil revisi UU tersebut tidak begitu signifikan, tidak ada perubahan tentang system tata kerja dan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu. Perubahan-perubahan dalam UU Nomor 4 tahun 1975 lebih pada redaksional dan istilah.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 1982

Panitia Pengawas Pemilu untuk pertama kali dibentuk Pada Pemilu 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Panwaslak dibentuk untuk menjalankan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota-anggota DPR, DPRD I dan DPRD II di wilayah kerja masing-masing sesuai tingkatannya. Meskipun diberi tugas mengawasi pelaksanaan Pemilu, tetapi UU mengharuskan Panwaslak bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan/ Panitia Pemungutan Suara.

Panwaslak Pemilu 1982 juga terkesan menjadi representasi kepentingan pemerintah dengan memperhatikan keterwakilan peserta Pemilu. Undang-undang mengharuskan ketua dan wakil ketua Panwaslak di semua tingkatan berasal dari pejabat pemerintah. Sedangkan Anggota Panwaslak di semua tingkatan harus mewakili unsur pemerintah, ABRI, Golkar, dan Partai Politik. Masuknya ABRI sebagai salah satu unsur anggota

Panwaslak juga menunjukkan sikap pemerintah yang menilai perlu mengutamakan stabilitas politik dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum 1982.

Pada Pemilu 1982, tugas pengawasan tahapan pemungutan suara sebenarnya dijalankan oleh peserta Pemilu (Partai Politik dan Golkar). Partai politik yang merekrut saksi pelaksanaan pemungutan suara untuk disampaikan kepada Panwaslak. Panwaslak hanya memberikan pembekalan teknis kepada saksi. Dengan demikian saksi yang ditugaskan oleh peserta Pemilu pada pelaksanaan pemungutan suara merangkap sebagai pengawas. Pengawas/saksi tersebut bertugas sejak penyiapan tempat pemungutan suara sampai dengan pengiriman kotak suara kepada Panitia Pemungutan Suara (PPS).

Sebenarnya tidak hanya lembaga pengawas Pemilu yang harus menjadi representasi kepentingan pemerintah dan sekaligus menjaga kepentingan peserta Pemilu pada Pemilu 1982. Penyelenggara Pemilu di setiap tingkatan (PPI, PPD I, PPD II, dan PPS), juga harus menyertakan unsur Partai Politik dan Golongan Karya sebagai anggotanya.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 1987

Lembaga Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak) pada Pemilu 1987 masih sama seperti Pemilu 1982. Saat itu Panwaslak tingkatan lembaga Panwaslak terdiri dari Panwaslak Pusat, Panwaslak I, Panwaslak II, dan Panwaslakcam. Seperti UU Nomor 2 tahun 1980, UU Nomor 1 tahun 1985 juga mengharuskan Ketua

Panwaslak di setiap tingkatan berasal dari pejabat pemerintah.

Desain Panwaslak masih menjadi representasi kepentingan politik pemerintah dengan memperhatikan keterwakilan partai politik dan Golkar. Peran Partai politik dan Golkar dalam Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) ditingkatkan. Jika dalam Pemilu 1982 setiap peserta Pemilu hanya diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya sebagai anggota Panwaslak, pada Pemilu 1987 setiap partai politik dan Golkar diberi tempat masing-masing di jabatan wakil ketua Panwaslak di setiap tingkatan. Wakil ketua Panwaslak juga masih menyertakan unsur dari ABRI dan pejabat pemerintah.

PP Nomor 35 tahun 1985 menjelaskan lebih teknis, Ketua Panwaslak Pusat adalah Jaksa Agung sedangkan 5 (lima) orang Wakil Ketua berasal dari unsur pemerintah yang dijabat oleh Inspektur Jenderal Departemen Dalam Negeri ditambah 4 (empat) orang dari unsur Golkar, PDI, Partai Persatuan, dan ABRI. Anggota Panwaslak Pusat juga berasal dari unsur Pemerintah, Golkar, PDI, Partai Persatuan, dan ABRI, masing-masing sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang, termasuk yang merangkap jabatan Wakil Ketua. PP Nomor 35 tahun 1985 juga mengatur pengangkatan sekretaris Panwaslak oleh Menteri Dalam Negeri (Ketua LPU). Sama seperti Panwaslak, Wakil Ketua dan keanggotaan PPI juga melibatkan unsur pemerintah, GOLKAR, PDI, Partai Persatuan, dan ABRI.

Tidak ada hubungan hirarkhis antara Panwaslakpus dengan Panwaslak

I. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Panwaslak I diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri (Ketua LPU) atas usul Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (Ketua PPD I). Sedangkan susunan organisasi Panwaslak I terdiri dari Ketua yang dijabat oleh Kepala Kejaksaan Tinggi, 5 (lima) orang Wakil Ketua yang berasal dari unsur Pemerintah dan ABRI ditambah unsur peserta Pemilu (Golkar, PDI, Partai Persatuan). Panwaslak I dalam menjalankan tugas pengawasan tidak bertanggung jawab kepada Panwaslakpus, tetapi kepada Gubernur (Ketua PPD 1).

Karena tidak adanya hubungan hierarkhis, desain tugas Panwaslak antar tingkatan tidak saling memberikan dukungan yang memadai. Panwaslakcam misalnya, tugasnya dibatasi untuk melakukan pengawasan terhadap tahapan Pemilu tertentu, yakni tahapan pendaftaran pemilih dan penyampaian Surat Pemberitahuan/Panggilan Untuk Memberikan Suara (Model C) kepada pemilih. Pengawasan Pemilu di masa ini menggunakan pendekatan pengawasan internal, pengawas Pemilu dibentuk dan bertanggung jawab kepada penyelenggara.

Pengawasan pemilu tahun 1982 dan tahun 1987 memiliki alur yang serupa. Tangan besi penguasa orde baru masih memberi pengaruh dan tekanan besar dalam mendominasi jalannya pemilu dari proses hingga hasil sehingga bukan lagi menjadi rahasia umum jika jalannya pemilu yang demokratis pada masa-masa itu hanyalah formalitas karena susunan kepengurusan pusat

sampe desa dipegang oleh pegawai pemerintah yang satu komando.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 1992 dan Pemilu 1997

Semakin kuatnya tuntutan Pemilu diselenggarakan lebih jujur, adil, dan transparan, direspons pemerintah dengan mengeluarkan PP Nomor 37 Tahun 1990. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1990 merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah, ditetapkan pada 7 Agustus 1990. Dalam PP tersebut diatur, TPS tidak dapat ditempatkan di gedung Pemerintah atau sekolah termasuk halamannya untuk menjamin terlaksananya pemungutan suara secara bebas dan rahasia. Peran Panwaslak juga sedikit diperkuat dengan mengaruskan sejumlah tahapan melibatkan panwaslak di dalamnya. Pengesahan Daftar Pemilih Tetap dan Daftar Pemilih Tambahan oleh PPS harus disaksikan oleh Panwaslakcam. Ketua PPS yang dijabat Camat juga harus menyampaikan satu rangkap Daftar Pemilih Tambahan yang sudah disahkan kepada Panwaslakcam.

Pengajuan calon oleh pimpinan Golkar, PDI dan Partai Persatuan harus dilaksanakan dalam suatu rapat PPI, PPD I, atau PPD II (sesuai) tingkatannya dengan disaksikan oleh Panwaslakpus, Panwaslak I, atau Panwaslak II. Penyampaian surat pemberitahuan/panggilan untuk

memberikan suara kepada pemilih juga harus dengan pengawasan tim yang dibentuk Panwaslakcam.

Pengawasan Pemilu Pada saat Reformasi (1999- Sekarang) Pengawasan Pemilu 1999

Hanya dua tahun setelah Pemilu 1997 diselenggarakan, Indonesia kembali melaksanakan Pemilu. Pemilu 1999 dilaksanakan setelah Presiden Suharto mengundurkan diri menyusul desakan mundur dari sejumlah elemen masyarakat dan tokoh-tokoh nasional. Seperti Pemilu di masa Orde baru, penyelenggara Pemilu tetap berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik. Meskipun demikian jumlah wakil pemerintah tidak lagi dominan dibandingkan wakil dari partai Politik. UU Nomor 33 tahun 1999 mengatur pemerintah diwakili 5 anggota, sedangkan setiap perwakilan partai politik diwakili satu anggota. Perbedaan juga dalam pemilihan pimpinan, pada Pemilu 1999 Ketua dan Wakil Ketua KPU dipilih oleh anggota, sedangkan sebelumnya Ketua KPU di setiap tingkatan (PPI, PPD I, PPD II, PPS, dan pantarlih) harus berasal dari pejabat pemerintah.

Hubungan PPI dengan penyelenggara pemilu di bawahnya lebih kuat karena PPI diberi kewenangan untuk membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I. Demikian juga PPD I, diberi kewenangan untuk membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan PPD II. Kewenangan yang sama juga diberikan kepada PPD II untuk membentuk PPK, dan PPK yang diberikan kewenangan untuk membentuk PPS. Sedangkan PPS diberi

kewenangan untuk membentuk Pantarlih dan Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS). Meskipun penyelenggara Pemilu diberi kewenangan untuk membentuk penyelenggara Pemilu di tingkatan yang lebih bawah, Anggota penyelenggara Pemilu mulai dari PPI, PPD I, PPD II, PPK, dan PPS, harus berasal dari pemerintah dan Partai Politik peserta Pemilu.

Dibandingkan dengan lembaga penyelenggara Pemilu, perubahan yang terjadi di lembaga pengawas pemilu tidak terlalu banyak. Meskipun demikian terdapat perubahan penting terkait dengan unsur anggota Panitia Pengawas Pemilu di semua tingkatan yang tidak lagi menyertakan wakil partai politik dan komposisi anggota lebih banyak yang berasal dari unsur non-pemerintah. Sesuai UU nomor 33 tahun 1999, anggota panitia pegawai di tingkat Pusat, Provinsi, dan kabupaten/kota adalah seorang hakim, Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat. Sedangkan panitia pegawai di tingkat kecamatan berasal dari Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat.

Tugas dan kewajiban panitia pengawas juga lebih jelas, yakni mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum, menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Sayangnya Undang-undang tidak mengatur teknis penyelesaian sengketa yang dilakukan panitia pengawas dan bagaimana tindak

lanjut dari hasil pengawasan yang dilakukan panitia pengawas terhadap pelaksanaan setiap tahapan Pemilu.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 2004

Berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2003, Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dilatar belakangi hasil Pemilu 1999 yang terancam gagal ditetapkan oleh anggota KPU yang mayoritas berasal dari perwakilan Partai Politik, UU Nomor 12 tahun 2003 mensyaratkan anggota KPU adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat dan tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik. Hal itu menjadi sejarah baru meskipun belum ada pengaturan tentang calon anggota KPU yang pernah menjadi anggota partai Politik.

Calon anggota KPU yang akan menyelenggarakan Pemilu 2004 diusulkan Presiden untuk mendapat persetujuan DPR. Sedangkan calon anggota KPU provinsi diusulkan Gubernur untuk disetujui oleh KPU. Demikian juga calon anggota KPU Kabupaten/Kota harus diusulkan Bupati/Walikota untuk disetujui KPU Provinsi. Secara kelembagaan KPU pada periode ini sudah bersifat tetap dan lebih kuat. Integritas para anggota KPU juga diperkuat dengan kehadiran dewan kehormatan yang bersifat adhoc untuk memeriksa pengaduan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan KPU, nyaris tidak ada perubahan aturan terkait lembaga pengawas Pemilu dalam UU Nomor 12

tahun 2003. Pengawas pemilu di semua tingkatan masih bersifat adhoc. Anggota Panwaslu di setiap tingkatan berasal dari unsur Polri, Kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Tidak ada ketentuan tentang mekanisme pemeriksaan bagi anggota Panwaslu yang diadukan melakukan pelanggaran kode etik. Panwaslu dalam Pemilu ini diberi tugas sebagai berikut; (1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu; (2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu; (3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan (4) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Meskipun minim perubahan, ada dorongan untuk meningkatkan efektifitas Panwaslu dalam menjalankan tugas pengawasan pada Pemilu 2004. Undang-undang mengharuskan penyelenggara Pemilu dan pihak terkait lainnya untuk memberi kemudahan kepada pengawas Pemilu untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sayangnya tidak diatur tindak lanjut apabila ada pihak-pihak terkait yang tidak memberikan kemudahan kepada pengawas Pemilu untuk memperoleh informasi sebagaimana dimaksud di atas.

Pada periode ini, untuk pertama kalinya penyelenggara Pemilu (KPU) dan pengawas Pemilu (Panwaslu) tidak hanya bertugas menyelenggarakan dan mengawasi Pemilu legislatif, tetapi juga pemilu presiden dan Wakil Presiden. Hal itu diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden

dan Wakil Presiden. KPU dan Panwaslu dibentuk berdasarkan UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. KPU dan Bawaslu kemudian juga diberi tugas untuk menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 2009

Pemilu 2009 diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Untuk pertama kalinya. Penyelenggara Pemilu dan Pengawas Pemilu diatur dalam satu undang-undang khusus, yakni Undang-undang Nomor 22 tahun 2007. Pertama kali juga setelah 8 kali Pemilu diselenggarakan, Anggota penyelenggara dan Pengawas Pemilu tidak berasal dari unsur Partai Politik atau pemerintah. Penyelenggara dan Pengawas Pemilu disyaratkan tidak pernah menjadi anggota partai politik atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik.

Untuk menjaga independensi KPU, calon anggota KPU diseleksi oleh sebuah tim seleksi yang dibentuk Presiden dan berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir. Sebanyak 21 nama calon anggota KPU yang lolos seleksi kemudian dipilih oleh DPR sebanyak 7 orang untuk ditetapkan

sebagai anggota KPU oleh Presiden.

Sayangnya proses yang sama tidak dilakukan dalam seleksi calon anggota Bawaslu. Seleksi calon Anggota Bawaslu dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk KPU. Sebanyak 15 nama calon anggota Bawaslu yang lolos seleksi dipilih oleh DPR untuk ditetapkan Presiden. Proses seleksi calon anggota Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, dan Panwas Kecamatan juga melibatkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten. Secara kelembagaan KPU cukup lebih kuat karena anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten bersifat tetap dengan masa tugas 5 tahun. Sedangkan anggota PPK dan PPS bersifat adhoc. Sementara itu di lembaga Pengawas pemilu, hanya Bawaslu yang bersifat tetap, sedangkan Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, dan Pengawas Lapangan bersifat adhoc. Selain itu Bawaslu juga tidak bisa melakukan seleksi anggota Panwas Provinsi dan Panwas di bawahnya secara mandiri. Bawaslu hanya memilih 3 (tiga) orang calon anggota Bawaslu berdasarkan 6 (enam) yang diusulkan oleh KPU Provinsi. Demikian juga Panwas Provinsi memilih 3 (tiga) calon anggota Panwas Kabupaten berdasarkan 6 (enam) nama yang diusulkan KPU Kabupaten/Kota.

Meskipun demikian, UU 22 tahun 2007 telah memberikan sejumlah rangsangan bagi terciptanya lembaga pengawas Pemilu yang lebih kuat dan efisien dalam menjalankan tugasnya. Anggota Bawaslu/Panwas berasal dari individu yang tidak berasal dari partai politik atau pemerintah, sehingga

seharusnya lebih mandiri dalam menjalankan tugasnya. Bawaslu juga memiliki 'tangan panjang' untuk mengawasi pelaksanaan pemilu hingga tingkatan yang paling bawah karena memiliki personil pengawas di tingkat Desa /kelurahan (Pengawas Lapangan).

Untuk menjaga integritas anggota Bawaslu, dapat dibentuk Dewan Kehormatan yang bersifat adhoc untuk memeriksa dugaan pelanggaran etik yang dilakukan anggota Bawaslu. Bedanya dengan penegakan integritas pada penyelenggara Pemilu, Dewan kehormatan hanya diberi tugas memeriksa pelanggaran anggota Bawaslu. Dewan kehormatan tidak dibentuk untuk memeriksa dugaan pelanggaran etik yang dilakukan Panwas Provinsi, panwas Kabupaten/Kota, dan Panwas Kecamatan yang bersifat adhoc. Di sisi penyelenggara Pemilu, Dewan kehormatan dapat dibentuk di KPU dan KPU Provinsi. Dewan Kehormatan KPU dibentuk untuk memeriksa pelanggaran etik yang dilakukan anggota KPU dan KPU Provinsi, sedangkan dewan kehormatan KPU Provinsi dibentuk untuk memeriksa dugaan pelanggaran etik yang dilakukan anggota KPU Kabupaten/Kota. Hal itu disebabkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bersifat tetap seperti KPU.

Penguatan tugas pengawasan juga terlihat dengan adanya ketentuan UU yang mengharuskan Panwaslu Provinsi bertanggung jawab kepada Bawaslu. Semua tingkatan Panwas bertanggung jawab kepada Panwas di atasnya. Hal itu membuat system pengawasan dan pembinaan internal bisa dilakukan lebih efektif. Bawaslu juga

diberi kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan. Berbeda dengan kelembagaan Pengawas Pemilu yang mulai diperkuat, undang-undang tidak memberikan impuls bagi peningkatan efektifitas Pengawasan Pemilu. Tugas dan wewenang Bawaslu hanya sebatas melakukan pengawasan tahapan pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, serta meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang. Berkaitan dengan pengawasan pelanggaran etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu, Bawaslu diberi kewenangan untuk memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran yang dilakukan anggota atau sekertariat KPU yang menyebabkan terganggunya tahapan Pemilu.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 2014

Sesuai UU Nomor 15 tahun 2011, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota bersifat tetap dengan masa tugas 5 (lima) tahun, demikian juga Bawaslu dan Bawaslu Provinsi. Berbeda dengan KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu kabupaten/kota bersifat adhoc. (Pasal 72 UU Nomor 15 tahun 2011) Sedangkan tingkatan lembaga pengawas, terdiri dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan

Pengawas Pemilu luar negeri.

Sedangkan model pengawasan pada Pemilu 2014 lebih jelas desainnya dibandingkan pada Pemilu sebelumnya. UU Nomor 8 tahun 2012 menjadikan Bawaslu lebih kuat perannya dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Undang-undang tersebut memberi peran Bawaslu untuk terlibat dalam penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu. Dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu. Menurut UU Nomor 8 tahun 2012, Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk membuat rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota diberi kesempatan untuk memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Bawaslu bahkan diberi kewenangan untuk memberikan peringatan lisan atau peringatan tertulis jika KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS atau Peserta Pemilu tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu.

Bawaslu juga diberi peran dalam penyelesaian sengketa Pemilu, yaitu sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu

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

Selain penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu, penyelesaian sengketa Pemilu, Undang-Undang juga mengatur proses penyelesaian sengketa tata usaha Pemilu di PTUN, pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (MK). Menurut Pasal 268 dan Pasal 269 UU Nomor 8 tahun 2012, sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU

Kabupaten/Kota. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu ke pengadilan tinggi tata usaha negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu digunakan

Sedangkan menurut Pasal 271 dan Pasal 272 (1) UU Nomor 8 tahun 2012, perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Sedangkan Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional sebagaimana adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu. Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu. Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam menyelesaikan tindak pidana pemilu, Bawaslu tidak hanya berwenang menerima laporan, tetapi juga membentuk tim penegakan hukum terpadu (Gakumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Polri, dan dan Kejaksaan Agung.

Pengawasan Pemilu pada Pemilu 2019

UU Nomor 7 tahun 2017 menjadikan posisi Pengawas Pemilu sangat kuat. Tidak hanya di tingkat pusat (Bawaslu) dan Provinsi (Bawaslu Provinsi), kelembagaan pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota juga berubah bersifat tetap. Jaringan pengawasan yang dimiliki Bawaslu juga sampai di tingkat paling bawah dengan

adanya Pengawas TPS.

Berdasarkan UU Nomor 7 tahun 2017 Bawaslu terdiri atas:

- a. Bawaslu;
- b. Bawaslu Provinsi;
- c. Bawaslu Kabupaten/Kota;
- d. Panwaslu Kecamatan;
- e. Panwaslu Kelurahan/Desa;
- f. Panwaslu LN;
- g. Pengawas TPS.

Tugas dan kewenangan yang lebih besar yang diberikan UU Nomor 7 tahun 2017 sudah selayaknya diikuti tuntutan efektifitas pengawasan Pemilu serta integritas anggota Bawaslu di setiap tingkatan. Dalam UU 7 tahun 2017, peran menjaga integritas jajaran pengawas Pemilu tidak hanya menjadi tanggung jawab DKPP, tetapi juga menjadi tugas KPU dan Bawaslu. Perubahan tersebut sangat logis sebagai solusi keterbatasan jumlah sumberdaya di DKPP dibandingkan jumlah penyelenggara Pemilu yang sangat besar. Keterbatasan akses sebagian masyarakat untuk melaporkan setiap pelanggaran etik penyelenggara Pemilu ke DKPP juga perlu solusi untuk meningkatkan aksesibilitas sistem pengaduan etik penyelenggara Pemilu.

Menurut Pasal 136 Undang-undang 7 tahun 2017 membagi peran penegakan kode etik penyelenggara Pemilu sebagai berikut.

1. DKPP melakukan verifikasi terhadap aduan dari Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih terhadap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

2. Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap aduan Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye masyarakat, dan/atau pemilih terhadap anggota Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa
3. Bawaslu melakukan verifikasi terhadap aduan Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih terhadap anggota Panwaslu LN.

Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN menurut Pasal 135 (1) Undang-Undang 7 tahun 2017 berhenti antar waktu karena, meninggal dunia, berhalangan tetap sehingga tidak mampu melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban, atau diberhentikan dengan tidak hormat.

Pemberhentian tidak dengan hormat terhadap Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN sesuai Pasal 135 (2) Undang-Undang 7 tahun 2017 disebabkan alasan sebagai berikut;

1. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Kelurahan/Desa; .
2. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik.
3. Tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajiban selama 3 (tiga) bulan

secara berturut-turut tanpa alasan yang sah.

4. Dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu dan tindak pidana lainnya.
5. Tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang jelas.

Selain diperkuat secara kelembagaan, UU Nomor 7 tahun 2017 juga memperkuat tugas dan kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota. Lembaga pengawas tersebut diberi kewenangan untuk menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Pelanggaran administratif tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik. (Pasal 460 dan Pasal 461 Undang-undang Nomor 7 tahun 2017)

Sedangkan Panwaslu Kecamatan diberi kewenangan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang. Salah satu ketentuan yang berbeda dengan Pemilu sebelumnya, UU Nomor 7 tahun 2017 memberikan alternatif untuk putusan Bawaslu, yakni, (1) Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu

Kabupaten/Kota dapat dalam bentuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu; (2) perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) teguran tertulis, (3); (4) tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan (5) sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini terhadap putusan Bawaslu di atas, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Undang-undang 7 tahun 2017 juga mengatur sanksi administratif berupa pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terhadap pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif. Keberatan terhadap sanksi tersebut masih diberikan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Pada Pemilu 2019 selain diberi tugas melakukan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu serta sengketa proses Pemilu, Bawaslu juga diberi tugas untuk melakukan pencegahan terjadinya sengketa Pemilu.

Secara umum tugas Bawaslu juga lebih luas di luar tugas mengawasi persiapan dan pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu ditugaskan mencegah terjadinya praktik politik uang, menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP, dan

menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu. Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas aparatur sipil negara (ASN), TNI, dan anggota Polri serta mengawasi pelaksanaan putusan-putusan (putusan DKPP, putusan Pengadilan yang terkait Pemilu, Putusan KPU/KPU Provinsi, KPU kabupaten/Kota, putusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota, dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota Polri.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari paparan di atas ada beberapa catatan penting dari perubahan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu di Indonesia sejak Pemilu 1955 sampai Pemilu 2019, pertama, pada awalnya (Pemilu 1982) sampai dengan pemilu terakhir di masa orde baru (Pemilu 1997) pembentukan lembaga pegawai pemilu di Indonesia tidak didukung dengan dengan sistem kelembagaan yang kuat dan pemberian tugas, wewenang dan kewajiban yang memadai.

Kedua, sejak reformasi (Pemilu 1999) sampai Pemilu 2019 penguatan sistem pengawasan pemilu secara konsisten dilakukan melalui peraturan

perundang-undangan. Penguatan tersebut meliputi, pembentukan kesekretariatan yang memadai untuk memberikan dukungan teknis serta operasional, hubungan antar lembaga pengawasan di setiap tingkatan bersifat hierarkhis, pembentukan jaringan pengawasan hingga di tingkat TPS, serta pemberian tugas, wewenang dan kewajiban yang lebih luas. Penguatan pemberian tugas, wewenang dan kewajiban itu diantaranya diperlihatkan dalam aturan tentang penyelesaian sengketa Pemilu, keputusan Bawaslu tidak sekedar rekomendasi tetapi juga memiliki kekuatan yang mengikat. Selain yang berterkaitan dengan proses verifikasi partai politik dan pencalonan, keputusan Bawaslu bahkan bersifat final. Dari paparan di atas dapat dipahami bahwa upaya penguatan pengawasan pemilu di Indonesia melalui peraturan perundang-undangan secara konsisten mulai dilakukan sejak reformasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa salah satu semangat reformasi adalah memperkuat system pengawasan pemilu untuk mewujudkan Pemilu yang diselenggarakan berdasarkan prinsip, mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, professional, akuntabel, efektif, dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Afifudin, M. (2020). *Membumikan Pengawasan Pemilu: Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam* (M. Hafidz (ed.)). Gramedia.
- Creswell, J. W. (2014). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset Memilih diantara Lima Pendekatan* (Edisi Indo). Pustaka Pelajar.

- Sardini, N. H. (2014). *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. PT Raja Grafindo Persada.
- Situmorang, V. M., & Juhir, Y. (1994). *Aspek hukum pengawasan melekat dalam lingkungan aparatur pemerintah*. Rineka Cipta.
- Supriyanto, D. (2007). *Menjaga Independensi penyelenggara Pemilu*. Perludem.
- Surbakti, R., & Nugroho, K. (2015). *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif* (R. Widyastuti & Iftitahsari (eds.)). Kemitraan.

UNDANG-UNDANG

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1975 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1980 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 Dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980
- Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden
- Undang-undang republik indonesia nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang

- Penyelenggara Pemilihan Umum
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

PERATURAN PEMERINTAH

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1954 Penyelenggaraan Undang-Undang Pemilihan Umum

KEPUTUSAN PRESIDEN

- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 Tentang Pola Organisasi Dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum Dan Penetapan Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum