

**BAB III**  
**GAMBARAN UMUM TENTANG PENGAWASAN PEMILU DI**  
**INDONESIA**

**A. Sejarah Pengawasan Pemilu di Indonesia**

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia<sup>1</sup>, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

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

---

<sup>1</sup> Bawaslu, sejarah pengawasan pemilu di Indonesia, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu>, diunduh pada 7 mei 2018, pukul 16.22.

pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas di respon 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 meminimalisir 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/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. Secara historis, kelahiran Bawaslu diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pengawasan masyarakat dengan memberikan penguatan berupa regulasi, kewenangan, sumber daya manusia, anggaran, serta

sarana dan prasarana. Agar berperan efektif, setiap laporan pengawasan dapat lebih tajam dan menjadi fakta hukum yang dapat ditindaklanjuti sesuai mekanisme regulasi yang ada serta mampu memberikan efek jera bagi upaya mengurangi potensi pelanggaran sehingga tujuan keadilan pemilu dapat tercapai.

Bawaslu harus hadir menjadi solusi terhadap berbagai tuntutan untuk melakukan pengawasan dan penindakan atas berbagai pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh siapa pun, termasuk kepada penyelenggara pemilu karena mereka tidak luput dari potensi melakukan pelanggaran. Terlebih jika integritasnya tidak cukup baik, tentu mereka tidak akan mampu menghadapi godaan dari berbagai pihak. Kasus pelanggaran oleh oknum KPU dan Panwaslu Kota Garut mengonfirmasi hal tersebut.

Pada sisi lain, harapan masyarakat terus meningkat atas peran dan kiprah Bawaslu ke depan. Ada momen historis saat Bawaslu dengan tugas barunya menetapkan Partai Bulan Bintang (PBB) sebagai peserta Pemilu 2019 yang sebelumnya sempat dinyatakan gagal verifikasi faktual. KPU RI menaati hal itu dan akhirnya menindaklanjuti putusan Bawaslu RI serta tidak melakukan upaya banding atas putusan Bawaslu RI tersebut.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga memperkuat wewenang Bawaslu. Lembaga ini tak lagi sekedar pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara. Hal itu sesuai ketentuan Pasal 461 ayat (1) UU No 7/2017, di mana Bawaslu, Bawaslu provinsi/kabupaten/kota memiliki wewenang menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu

## **B. Badan Pengawas Pemilu**

Pemilihan umum di Indonesia merupakan salah satu upaya mewujudkan negara yang demokrasi, harus dapat dilaksanakan dengan baik. dengan topografi wilayah Indonesia yang

begitu luas dan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Indonesia, menuntut penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang dimaksud dengan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Badan Pengawas Pemilu atau yang sering disebut Bawaslu adalah Lembaga yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengawasi jalannya Pemilu di Indonesia. Selain Mengawasi Pemilu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Bawaslu juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 pasal 92 tentang Pemilu Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang independen mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak lagi menjadi anggota parpol dalam melaksanakan tugasnya. anggota Bawaslu didukung oleh Sekretariat Bawaslu yang dibentuk berdasarkan Kepres RI Nomor 49 Tahun 2008.

Sekretariat Bawaslu mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada Bawaslu. Adapun Tugas Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai berikut :

1. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan
2. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu
3. Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas :
  - a. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu
  - b. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU

- c. Sosialisasi penyelenggaraan pemilu, dan
  - d. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku
4. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas :
- a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap
  - b. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota
  - c. Penetapan peserta pemilu
  - d. Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
  - e. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye.
  - f. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya
  - g. Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil pemilu di TPS
  - h. Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil perhitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK
  - i. Rekapitulasi hasil perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU
  - j. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilihan susulan, dan
  - k. Penetapan hasil pemilu
5. Mencegah terjadinya praktik politik uang
6. Mengawasi netralitas aparatur sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia,

dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia

7. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas :
  - a. Putusan DKPP
  - b. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu
  - c. Putusan/Keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota
  - d. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dan
  - e. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
8. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP
9. Menyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu
10. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
11. Mengevaluasi pengawasan pemilu
12. Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU, dan
13. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Adapun Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), sebagai berikut :

1. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu
2. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu
3. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang
4. Menerima, Memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu

5. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
6. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
7. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan dugaan sengketa pemilu
8. Mengoreksi putusan dan merekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
9. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN
10. Mengangkat, membina dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN, dan

Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan