

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemilihan umum (Pemilu) adalah proses pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik baik di pemerintah maupun di legislatif. Pelaksanaan pemilihan umum dinegara Indonesia dilaksanakan 5 tahun sekali. Di Indonesia pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota lembaga perwakilan yaitu DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu merupakan perwujudan keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan. Rakyat memiliki hak untuk memilih dengan bebas wakil-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Pemilu bukan semata-mata alat untuk merebut kekuasaan, tetapi sarana demokrasi guna mencapai kesepakatan tentang siapa yang berhak menduduki tempat kekuasaan.

Partai politik merupakan aktor utama pemilu legislatif karena partai merupakan peserta dalam kompetisi ini. Partai politik memiliki andil yang besar dalam mendapatkan wakil rakyat yang berkualitas, sebab hal tersebut berkaitan dengan salah satu fungsi partai politik yaitu sarana rekrutmen politik. Melalui

proses rekrutmen sekaligus proses seleksi ditingkat partai inilah nantinya akan diperoleh calon-calon legislatif yang berkualitas.

Pemilu yang berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila penyelenggara pemilu mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Penyelenggara pemilu yang lemah akan berpotensi menghambat terwujudnya pemilu yang berkualitas. Salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas penyelenggara pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu sebagai satu kesatuan penyelenggaraan pemilu.

Pemilu 2014 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ada lima hal yang secara prinsip sangat berbeda antara Pemilu 2009 dengan Pemilu 2014, yaitu meliputi sistem pendaftaran pemilih, peserta pemilu, pembentukan daerah pemilihan, sistem pemungutan suara dan sistem penghitungan suara.

1. Sistem pendaftaran pemilih pada Pemilu 2009, DPT dibuat berdasarkan pendekatan *de jure* (berbasis KTP). Sedangkan proses pendaftaran pemilih pada Pemilu 2014 menggunakan sistem *de facto* (setiap warga negara). Berdasarkan perbedaan tersebut Pasal 40 UU No 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa bagi warga negara yang sudah memenuhi syarat tetapi

tidak memiliki identitas apapun, maka KPU wajib mendaftar, yaitu dimasukkan kepemilih khusus.

2. Teknis pemberian suara pada pemilu 2009 dengan sistem contreng hingga diperbolehkan juga menggunakan sistem coblos yang dianggap tetap sah. Sedangkan teknis pemberian suara pada pemilu 2014 teknisnya kembali ke mencoblos.
3. Peserta pemilihan umum tahun 2009 tidak perlu diverifikasi ulang untuk dapat mengikuti pemilu tahun 2014 sebagaimana partai politik baru. Sedangkan peserta pemilihan umum tahun 2014 partai politik yang tidak memenuhi *parliamentary threshold* (ambang batas) harus mengikuti verifikasi dengan syarat yang lebih berat.
4. Perhitungan suara pada tahun 2009 *parliamentary threshold* (ambang batas) hanya diberlakukan untuk DPR RI. Untuk DPRD tidak menggunakan *parliamentary threshold* (ambang batas). Sedangkan pada pemilu tahun 2014 *parliamentary threshold* (ambang batas) berlaku secara nasional untuk pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
5. Pembentukan daerah pemilihan pada tahun 2009 jika ada sisa suara DPR RI, diakumulasi ditingkat provinsi dari dapil masing-masing. Sedangkan pada tahun 2014 setelah dilihat partai politik memenuhi PT 3,5% dari suara sah nasional maka parpol diikutkan dalam perhitungan kursi dipusat dan daerah.

Perubahan aturan dalam penyelenggaraan pemilu yang selalu berubah-ubah ini, menjadi tantangan bagi KPU untuk mensosialisasikannya. Selain terdapat perbedaan aturan dalam pelaksanaan pemilu, KPU juga dihadapkan oleh

beberapa titik kritis yang potensial terjadi pelanggaran, titik kritis pelanggaran yaitu :

1. Pada saat pendaftaran pemilih
2. Pada saat pendaftaran calon peserta pemilu
3. Pada saat kampanye
4. Pada saat hari tenang
5. Pada saat pemungutan dan perhitungan suara

Pemilihan umum dari masa kemasa selalu memunculkan persoalan baru pada pelaksanaannya baik sisi peraturan perundang-undangan yang selalu berubah-ubah maupun persoalan terhadap integritas penyelenggara pemilu. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya gugatan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, maupun pada masa akhir jabatan komisioner, selalu ada beberapa orang yang tersangkut masalah hukum. (<http://www.lampost.co/berita/kpud-tekan-angka-golput>, diakses pada 20 April 2014)

Pelaksanaan pengawasan pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pasal 77 ayat 1, bahwa tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota yaitu mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah Kabupaten/Kota, menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, dan menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana.

Pengawasan penyelenggaraan pemilu tersebut diberikan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan jajaran dibawahnya yaitu Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu). Panwaslu adalah suatu kepanitiaan yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang bersifat independen yang bertugas mengawasi tahapan-tahapan Pemilu. Pengawas pemilihan umum (Panwaslu) berkaitan dalam Pemilu untuk mengawasi jalannya tahapan-tahapan pemilu dari pemutakhiran data pemilih sampai dengan pengucapan sumpah janji Anggota DPR, DPD, dan DPRD agar proses pemilihan umum berjalan langsung umum bebas rahasia jujur dan adil.

Pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 15 tahun 2011 pasal 77 ayat 1, dilaksanakan mulai dari tahap pemutakhiran data sampai dengan pengucapan sumpah janji anggota legislatif terpilih. Dari tahapan-tahapan pemilu tersebut, hampir semua tahapan rawan terhadap pelanggaran. Beberapa catatan pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu terdapat pelanggaran berupa pemilih ganda, APK (alat peraga kampanye), *money politik* yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk periode Desember 2013 – Januari 2014 panwaslu dan jajaran kebawah melakukan pendataan dengan cara turun kelapangan untuk memastikan bahwa atribut atau alat peraga kampanye benar-benar telah sesuai dengan undang-undang dan peraturan KPU serta zona yang telah ditetapkan oleh KPU Kota Metro. Adapun hasil pendataan dilapangan ditemukan alat peraga kampanye yang melanggar atau tidak sesuai peraturan yang berlaku berdasarkan sebaran wilayah Metro Pusat 28 alat peraga kampanye, Metro Utara 54 alat peraga kampanye, Metro Timur 412 alat

peraga kampanye, Metro Barat 70 alat peraga kampanye dan Metro Selatan 23 alat peraga kampanye. (sumber: Panwaslu Kota Metro)

Hasil pengawasan dilapangan berupa pemasangan alat peraga yang tidak sesuai penempatannya sebanyak 587 APK (alat peraga kampanye). Panwaslu Kota Metro dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya melakukan pemanggilan terhadap peserta pemilu yang melanggar untuk melakukan penertiban sendiri, hanya saja setelah diberi waktu sesuai dengan kesepakatan ternyata masih banyak yang melanggar sehingga dibuat surat rekomendasi kepada Pemerintah Daerah dan KPU Kota Metro untuk melakukan penertiban APK (alat peraga kampanye) bersama dengan tim gabungan yang dipimpin oleh Kasat POLPP. (sumber: Panwaslu Kota Metro)

Selain itu ditemukan pelanggaran lainnya seperti pemilih ganda juga mengakibatkan hasil yang tidak akurat sehingga pemilih fiktif terhitung di Daftar Pemilih Sementara dan DPT selalu bermasalah di tingkat PPS, PPK, Kota bahkan provinsi. Pemilih yang diragukan dan bisa jadi data tersebut ganda di dasari dengan perbedaan dengan jumlah penduduk yang berdasarkan dengan E-KTP dan DP4 yang berasal dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Pada tahapan masa kampanye, panitia pengawas pemilihan Kecamatan Metro Selatan menemukan beberapa pelanggaran administrasi seperti pemasangan bendera dan atribut caleg tidak pada tempatnya sehingga mengganggu lalu lintas jalan raya. Pemasangan baliho dan stiker caleg juga disembarang tempat tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bentuk penanganan

pelanggaran administrasi tersebut panitia pengawas pemilihan kecamatan memberi peringatan pada peserta pemilu melalui teguran lisan dan merekomendasikan Pemkot setempat untuk menertibkannya. (sumber : Panwascam Metro Selatan Tahun 2009)

Selain itu Panwaslu juga menangani kasus yang di tindak lanjuti yaitu Supriadi Darma Caleg dari Partai Golkar Daerah Pemilihan III menggunakan Kendaraan Dinas saat Kampanye Terbuka melanggar Pasal 84 Huruf H, menggunakan Fasilitas Pemerintah di kenakan hukum oleh Pengadilan Negeri Kota Metro 3 bulan penjara dengan masa percobaan 6 bulan dan denda Rp 6.000.000. Yang bersangkutan menggunakan mobil dinas pada saat kampanye partai golkar di lapangan Rejomulyo Metro Selatan. ( sumber : Panwascam Metro Selatan Tahun 2009)

Mengenai perhitungan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara masih banyak celah terjadinya manipulasi pada pembuatan berita acara dan sertifikat penghitungan suara yang tidak sama dengan hasil perhitungan suara yang disaksikan oleh masyarakat, karena tidak semua peserta pemilu menempatkan saksi di setiap TPS dan keterbatasan jangkauan Panwaslu mengawasi perhitungan suara di setiap TPS. Pengumuman hasil perhitungan suara yang dipasang di TPS hanya selama TPS ada (tidak lebih dari sehari), sehingga para saksi peserta pemilu kesulitan untuk mengakses hasil perhitungan suara di setiap TPS. Panwaslu menggunakan kewenangannya dengan cara mengawasi melalui masyarakat atau saksi calon untuk mengakses hasil

perhitungan suara di TPS maupun hasil rekapitulasi hasil perhitungan suara di setiap tingkatan. (sumber : <http://www.Radar Lampung.com>)

Panwaslu juga telah menemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Caleg Partai Golkar yang telah melakukan politik uang saat perayaan HUT Golkar Metro. Caleg Partai Golkar membagi-bagikan uang, sembako, dan hadiah kepada masyarakat. Panwaslu langsung menindaklanjuti dengan memeriksa caleg yang terindikasi melakukan politik uang tersebut. Praktik bagi-bagi uang dan pembagian sembako menjadi satu bentuk politik uang yang dilarang. Dalam UU No 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pelaku akan dipidana dan di lanjutkan ke Gakkumdu (Sentra Penegakan Hukum Terpadu) (sumber : Panwaslu Kota Metro Tahun 2009)

Berikut data mengenai Jenis Pelanggaran, Sanksi dan Tindakan Panwaslu terhadap pelanggaran pemilu :

**Tabel 1. Data Pelanggaran Pemilu Legislatif Kota Metro**

No	Jenis Pelanggaran	Sanksi	Tindakan
1	Pemasangan bendera dan atribut caleg di lintas jalan raya	UU No 15 Tahun 2013 Pasal 17 menyebutkan bahwa alat peraga kampanye tidak di pasang di jalan protokol, jalan bebas hambatan sarana, dan prasarana publik, taman, dan pepohonan	Memberi peringatan pada peserta pemilu melalui teguran lisan dan merekomendasikan Pemkot untuk menertibkannya
2	Menggunakan kendaraan dinas saat kampanye terbuka	Pasal 84 Ayat 1 UU Pemilu Legislatif merumuskan secara tegas pelaksana, peserta dan petugas kampanye di larang menggunakan	Dikenakan hukuman oleh Pengadilan Negeri 3 bulan penjara dengan masa percobaan 6 bulandan denda Rp 6.000.000



		fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan	
3	Caleg melakukan pelanggaran membagi-bagikan uang, sembako dan hadiah kepada masyarakat	Pasal 301 Ayat 1 menyebutkan setiap pelaksana kampanye pemilu yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu bisa dipenjara dan di denda	Memeriksa caleg yang terindikasi melakukan politik uang serta pelaku akan di pidana dan di lanjutkan ke Gakkumdu
4	Pemilih ganda mengakibatkan hasil yang tidak akurat sehingga pemilih fiktif terhitung di Daftar Pemilih (DP)	UU No 8 Tahun 2012 Pasal 309 menyebutkan setiap orang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan peserta pemilu mendapat tambahan suara lebih dari 1 TPS atau lebih di pidana dengan pidana penjara 1 tahun 6 bulan dan denda Rp 18.000.000	Menindaklanjuti masalah tersebut serta melakukan pemeriksaan terhadap pihak-pihak terkait
5	Perhitungan dan rekapitulasi	UU No 15 Tahun 2011 Pasal 45 menyebutkan tidak mengumumkan rekapitulasi hasil perhitungan suara diseluruh TPS di wilayah kerjanya, tidak membuat berita acara serah terima kotak suara dan tidak menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan PPL	Mengawasi melalui masyarakat atau sanksi calon untuk mengakses hasil perhitungan suara TPS maupun rekapitulasi perhitungan suara di setiap tingkatan

Sumber : Panwaslu Kota Metro 2009

Kelemahan-kelemahan yang dimiliki dalam penanganan pelanggaran yaitu kurangnya pemahaman tentang apa itu pelanggaran pidana pemilu diantara aparat yang menanganinya, yaitu pengawas pemilu, polisi dan kejaksaan, serta para hakim yang menyidangkan perkara. Maupun tiadanya limitasi waktu dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu yang terjadwal ketat.

Sehingga pada pemilu 1999, pengawas pemilu melaporkan 236 kasus pelanggaran pidana ke kepolisian. Dari jumlah tersebut setelah diproses kepolisian dan kejaksaan hanya 24 kasus yang dilimpahkan ke pengadilan. Hingga tahapan pemilu 1999 selesai tidak ada satu pun perkara di pengadilan yang menghasilkan vonis berkekuatan hukum tetap. Baru 2 tahun kemudian, Mahkamah Agung memvonis 4 perkara pidana pemilu dan nasib 20 perkara pidana lainnya tidak jelas kepastiannya. Untuk pemilu legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis dan ternyata pengawas pemilu telah menyerahkan ke kepolisian 2.413 kasus pemilu legislatif. Itu artinya kurang dari separuh kasus yang diserahkan pengawas kekepolisian yang berbuah vonis. Untuk pemilu legislatif 2009 terdapat 624 laporan kasus pelanggaran, yaitu pelanggaran administratif dan tindak pidana. Jumlah tindak pidana pemilu terbesar terjadi di Provinsi Lampung sebesar 15 kasus.

([http://www.reformasihukum.org/EN/file/buku/PanduanPemantauanPenangananPelanggaranPidanaPemilu 2009.pdf](http://www.reformasihukum.org/EN/file/buku/PanduanPemantauanPenangananPelanggaranPidanaPemilu%202009.pdf), diakses pada 8 Mei 2014)

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk meneliti Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Metro terhadap Pelanggaran Pemilu Legislatif Tahun 2014

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Metro terhadap Pelanggaran Pemilu Legislatif Tahun 2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Bagaimanakah Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Metro terhadap Pelanggaran Pemilu Legislatif Tahun 2014?

## **D. Kegunaan Penelitian**

Adanya hasil yang diperoleh dari penelitian ini, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat”

### 1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan studi tentang ilmu pemerintahan khususnya studi tentang pemilu.

### 2. Secara Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi rekomendasi bagi panwaslu dalam melaksanakan pengawasan pemilu.