

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Wujud implementasi demokrasi di Negara ini juga di sebutkan dalam Undang-undang Dasar 1945 Negara Reuplik Indonesia pasal 28 "kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang". Kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan menegakkan demokrasi bagi seluruh rakyat Indonesia yang di lindungi oleh undang-undang. Oleh karena itu, rakyat bebas menentukan pilihanya dan bebas mengemukakan pendapat dalam demokrasi, seperti kebebasan memilih dan dipilih. Wujud dari hak-hak rakyat tersebut antara lain melalui pelaksanaan pemilihan umum. Pemilu multak di perlukan oleh Negara yang menganut paham Demokrasi.

Negara Reuplik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut paham demokrasi. Demokrasi pada hakekatnya merupakan sistem pemerintahan yang berasal dari, oleh dan untuk rakyat. Salah satu wujud dari penerapan demokrasi di indonesia saat ini adalah pemberian hak sekaligus wewenang otonomi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dalam hal penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan yang ada di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 5 "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Semakain menegakkan

bahwa pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan dan peran serta masyarakat sebagai pilar utama dalam sebuah pembangunan khususnya di tingkat daerah. Tiap-tiap daerah karena memiliki otonomi sendiri maka dipilih gubernur selaku kepala daerah yang berwenang terhadap masing-masing daerah otonomnya.

Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia paska runtuhnya orde baru hingga saat ini telah mengembangkan pemikiran dari rakyat untuk mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dengan berbagai cara, sehingga dalam setiap sendike hidupan ber'negara nilai-nilai kedaulatan rakyat selalu menjadi jantung yang memompa darah ke seluruh tubuh kenegaraan Republik Indonesia, selama ini rakyat merasa kedaulatan mereka hanya terbatas pada partisipasi mereka dalam pemilu untuk memilih anggota legislatif yang merupakan perwujudan wakil rakyat sehingga rakyat menuntut agar peran rakyat tidak hanya terbatas pada lingkup pemilihan legislatif saja melainkan juga lingkup pemilihan lembaga eksekutif mulai dari lingkup eksekutif tertinggi yaitu presiden sampai pemilihan kepala daerah.

Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokrasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 dalam pasal 1 ayat 1 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di kedaulatan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggaraan pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalisme dan akuntabilitas.

Dalam undang-undang ini diatur mengenai penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang di sebut dengan KPU, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggaraan pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah pembentukan KPU yang pertama (1999-2001) di bentuk dengan keppres No 16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang anggota, dari unsur pemerintah dan Partai Politik. KPU pertama kali dilantik Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres No 10 Tahun 2001, beranggotakan 11 orang, dari unsur akademis dan LSM. KPU kedua dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan tujuh orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsulbahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum.

Untuk menghadapi pelaksanaan Pemilihan Umum 2009, KPU harus diubah sehingga KPU dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil.

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, 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 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/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.

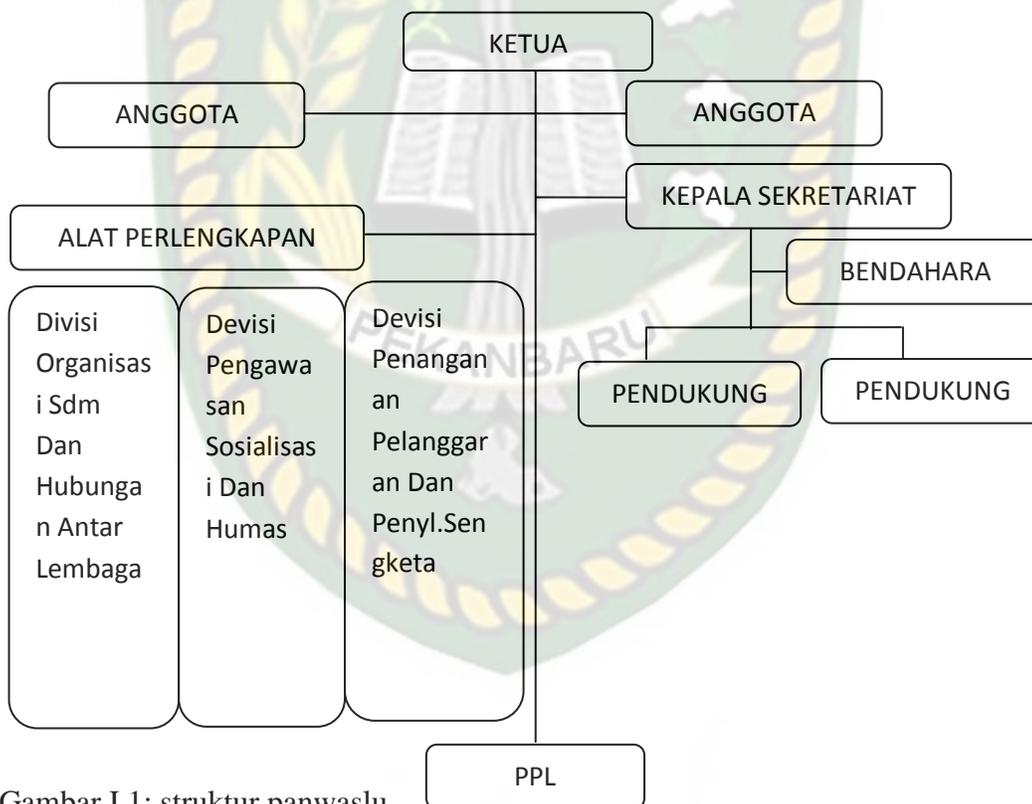
Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik. Penjelasan umum didalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 disebutkan bahwa fungsi pengawas pemilu dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban pengawas pemilu. Berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu ada pembagian tugas pengawasan pemilu yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a) Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.
- b) Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi.
- c) Panwaslu Kabupaten/Kota mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah Kabupaten/Kota.
- d) Panwaslu Kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah Kecamatan.
- e) Pengawas Pemilu Lapangan mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu ditingkat Desa/Kelurahan.

f) Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di Luar Negeri.

Ada pun tugas, wewenang dan struktur Pengawas Pemilu sebagai berikut :

1. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu
2. Menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan pemilu
3. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota atau kepolisian atau instansi lainnya untuk ditindaklanjuti
4. Mengawasi tindak lanjut rekomendasi
5. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan



Gambar I.1: struktur panwaslu.

Pilkada atau pemiukada adalah pemilihan Gubernur dan pemilihan Bupati/Walikota yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan pilkada telah diatur dalam undang-undang berikut adalah Dasar Hukum penyelenggaraan pilkada yang antara lain adalah:

1. Undang-undang Nomor: 23 tentang Pemerintah Daerah.
2. Undang-undang Nomor: 23 tentang penjelasan Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 17 tentang Perubahan atas peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
4. PP pengganti UU Nomor: 3 tentang PERPU NO 3 TAHUN 2005.

Pemilihan secara demokrasi terhadap kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah, maka pemilihan secara demokrasi dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah.

Untuk mengawalnya masa kampanye baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan dibutuhkan badan untuk mengawasi proses demokrasi tersebut nama badan itu adalah panitia pengawas pemilihan umum (Panwaslu). UU Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu pasal 1, selain istilah Panitia Pengawa Pemilihan Umum (Panwaslu) diganti menjadai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), maka institusi pengawas ini bersatu sebagai instrumen yang bersifat permanen. Meskipun ketentuan permanen ini hanya berlaku untuk level pusat, yakni Bawaslu saja.

Sedangkan level provinsi sampai dengan desa, tetap menggunakan istilah Panwaslu yang juga bersifat *adhoc*. Pasca disahkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilu, dimensi pengawasan pemilu mengalami perubahan. Setidaknya dalam konteks eksistensi, institusi pengawasan pemilu mengalami peningkatan. Kemudian setelah itu disempurnakan lagi melalui Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk meningkatkan pelaksanaan pemilihan umum tetapi garis besar isi dari Undang-undang tersebut kurang lebih saja dari Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang pemilihan umum.

Secara umum tugas panwaslu sebagaimana yang di amanatkan undang-undang, yaitu: mengawasi setiap tahapan pemilihan umum, menerima pengaduan/laporan pelanggaran dan menindak lanjuti serta menangani kasus-kasus pelanggaran terutama pelanggaran yang bersifat administratif dan merekomendasikan pada instansi yang berwenang untuk pelanggar yang bersifat pidana pemilu. Dalam peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 pasal 1 ayat 4, panitia pengawas pemilihan umum kecamatan,

selanjutnya disingkat panwaslu kecamatan adalah panitia yang dibentuk panwaslu kabupaten/kota yang bertugas mengawasi pemilihan umum di wilayah kecamatan atau nama lain.

Kecamatan Tualang salah satunya menjadi jangkauan kerja dari panwaslu, dimana Kecamatan Tualang memiliki wilayah 373,75 KM<sup>2</sup> yang di bagi dalam 9 kelurahan/desa. Jumlah daftar pemilihan tetap (DPT) di Kecamatan Tualang adalah 74.172 jiwa. Jumlah TPS yang ada di Kecamatan Tualang berjumlah 186

TPS. Tabel I.1: Jumlah suara pada pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Siak 2015.

No	Kota	Kel/Des	TPS	DPT	Yang Menggunakan Hak Pilih (%) Calon 1	Yang Menggunakan Hak Pilih (%) Calon 2
1	Siak	8	36	17.950	58,58%	41,42%
2	Sungai Apit	15	59	20.103	60,12%	39,88%
3	Minas	5	51	18.530	58,28%	42,73%
4	Tualang	9	186	74.172	62,19%	37,81%
5	Sungai Mandau	9	18	5.256	75,71%	24,29%
6	Dayun	11	48	21.014	54,61%	45,53%
7	Kerinci Kanan	12	48	15.028	70,70%	29,30%
8	Bunga Raya	10	53	16.644	47,94%	52,06%
9	Koto Gasib	11	36	15.333	59,81%	40,19%
10	Lubuk Dalam	7	40	12.253	63,30%	36,80%
11	Kandis	11	116	42.317	56,93%	43,07%
12	Mempura	8	27	9.973	55,97%	44,03%
13	Sabak Auh	8	18	8.204	52,47%	47,53%
14	Pusako	7	11	4.327	67,58%	32,42%
Jumlah Kab. Siak		131	747	281.104	59,50%	40,50%

Sumber: KPU Siak.

Penyelenggaraan yang ada di Kecamatan Tualang Kabupaten Siak yang terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah antara lain, terkait dengan pelanggaran kampanye, dimana bakal calon bupati yang di duga sudah ada yang melakukan kampanye lebih awal dari tanggal yang sudah di tentukan dan salah satu masyarakat melihat spanduk pasangan calon yang di pasang di sebuah alat berat yang sedang melakukan pengeseran jalan di Perawang. Ada beberapa fenomena adalah sebagai berikut:

1. Masih ditemukan baliho pasangan calon pada saat minggu tenang.
2. Ditemukan pelanggaran waktu dan lokasi kampanye.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul: **EVALUASI PELAKSANAAN TUGAS PANWASLU PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN SIAK 2015. (Studi Kasus Di Kecamatan Tualang Kabupaten Siak).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dan kewenangan panitia pengawas pemilihan umum kecamatan dalam pemilihan kepala daerah kabupaten siak 2015?
2. Apakah faktor yang menghambat pelaksanaan tugas dan kewenangan panitia pengawas pemilihan umum dalam pemilihan kepala daerah kabupaten siak 2015?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis untuk mengetahui hasil penelitian penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan kewenangan panitia pengawas pemilihan umum dalam pemilihan kepala daerah kabupaten siak 2015.
2. Untuk menentukan faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan tugas dan kewenangan panitia pengawas pemilihan umum dalam pemilihan kepala daerah kabupaten siak 2015.

### D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara praktis dapat dijadikan pedoman bagi para pihak atau peneliti yang akan mengkaji secara lebih mendalam tentang panwaslu dalam pelaksanaan pilkada. Penelitian ini juga dapat menjadi masukan untuk pemerintahan agar dapat terselenggaranya pemilihan secara demokrasi dan dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Secara teoritis, penelitian ini di harapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pihak yang terkait, terutama terkait panwaslu dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.
3. Secara kontribusi, penelitian ini sebagai referensi dan informasi bagi pihak yang terkait atau bermaksud melakukan penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan PANWASLU.