

Prayudi

Laporan Penelitian Individu

PRAYUDI
PERAN PANWAS
DALAM PROSES PENETAPAN PASANGAN



PERAN PANWAS
DALAM PROSES PENETAPAN PASANGAN
CALON PEMILUKADA GUBERNUR
PROVINSI BENGKULU

324.64
PRA
p

Perpustakaan DPR RI



10023284



Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia



Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia
Tahun 2010

DAFTAR ISI

Pemilihan umum

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
D. Kerangka Pemikiran	6
E. Metode Penelitian	12
F. Teknik Pengumpulan Data	13
G. Lokasi dan Waktu Pelaksanaan Penelitian	14
 BAB II TEMUAN DAN ANALISIS	 15
A. Temuan Penelitian	15
B. Analisa Penelitian	34
1. Ketidakdayaan Berhadapan dengan Pendekatan Politik Pasangan Calon...	36
2. Ketergantungan pada Posisi Incumbent Terkait Fasilitas Panwas	38
3. Panwas Mengikuti Ketentuan yang Digunakan KPUD	41
4. Tidak Melakukan Pembenahan Secara Mendasar	44
 BAB III PENUTUP.....	 47
A. Kesimpulan	47
B. Saran-saran	49
 Daftar Pustaka	 51
Lampiran	54

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berbagai tahapan proses penyelenggaraan pemiluukada menuntut supervisi secara kelembagaan agar dapat berjalan secara fair, tertib, dan demokratis. Salah satu tahapan pemiluukada yang sangat rawan bagi adanya tindakan pelanggaran adalah terkait proses penetapan pasangan calon. Tahapan pemiluukada tersebut, menjadi ajang yang diperebutkan oleh berbagai pihak yang saling bersaing dalam meraih keuntungan tertentu dan berpotensi untuk menyingkirkan lawan yang dianggap merugikan. Keadaan semakin rumit ketika pasangan calon, atau salah satu di antaranya, mengalami masalah hukum tertentu yang dapat menyeret dirinya dalam kontroversi keikutsertaannya dalam pemiluukada. Hal ini belum diperhitungkan ketika partai atau gabungan partai yang mengusungnya, secara internal cenderung tidak solid atau bahkan mengalami perpecahan. Kontroversi pasangan calon yang muncul dan ditetapkan dari tahapan pemiluukada dimaksud, sangat rawan bagi terjadinya aksi kekerasan antar pendukung.

Di samping masalah administratif kelengkapan berkas pasangan calon, masalah ambang batas persentase dukungan partai atau gabungan partai pengusung, atau bagi pasangan calon dari jalur perseorangan, merupakan ketentuan persyaratan yang wajib dipenuhi oleh setiap peserta pemiluukada. Tahapan ini menuntut verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) terhadap pemenuhan persyaratan sebagai bakal pasangan calon sampai kemudian ditetapkan menjadi pasangan calon yang definitif. Konstruksi tahapan pemiluukada terkait proses penetapan pasangan calon pemiluukada tidak saja bersifat prosedural formal, tetapi juga bersifat substantif

yang akan mempengaruhi rangkaian tahapan pemilukada berikutnya. Mengingat pentingnya tahapan pemilukada ini, maka harus dilakukan di bawah pengawasan secara kelembagaan yang melibatkan dukungan partisipasi publik.

Peran Panitia Pengawas Pemilukada (Panwas) dituntut untuk mampu menjangkau secara menyeluruh dari setiap unsur substansi dan sekaligus administratif prosedural atas pasangan calon yang nantinya akan ditetapkan sebagai peserta. Ketika tuntutan peran Panwas ini gagal dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada publik, maka kontroversi atas hasil pasangan calon dapat muncul ke atas permukaan. Masalah yang mengiringi pasangan calon yang justru sudah ditetapkan oleh KPUD bukan tidak mungkin melahirkan konflik politik antar masa pendukung. Ketidakmampuan pelaksanaan peran pengawasan Panwas yang profesional tersebut, justru dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik terhadap proses pemilihan kepala daerah dan bahkan setelah pemenang pemilukada menjalankan roda pemerintahan.

Peranan Panwas dalam kaitan dengan tugas dan wewenangnya di tahapan proses penetapan pasangan calon, sangat kuat dipengaruhi oleh konstruksi dari jalur mana masing-masing peserta berasal. Dibandingkan dengan pemilukada Bupati/Walikota, pemilukada Gubernur cenderung lebih kuat berasal dari pasangan calon dari kalangan partai atau gabungan partai dibandingkan dari jalur perseorangan.¹ Sehingga, konstruksi politik pengusulan partai atau gabungan partai sangat menentukan dan menjadi penting terhadap pasangan calon yang

¹ Meskipun pengecualian dapat ditemui pada kasus pemilukada di Aceh. Pemilihan Gubernur dengan melibatkan calon jalur perseorangan pada tahun 2006, secara mengejutkan menempatkan pasangan Irwandi Yusuf & Muhammad Nazar, mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai gubernur dan wakilnya. Tetapi, secara keseluruhan, jalur partai atau gabungan partai politik masih tetap dominan dalam pemilukada, terutama pemilukada Gubernur.

dimunculkan. Partai politik menjadi instrumen rekrutmen calon pemimpin di setiap tingkatan pemerintahan sebagaimana dicirikan dalam negara demokratis.

Konstruksi politik fungsi rekrutmen calon kepemimpinan di daerah yang berasal dari kalangan partai, adalah menjadi tantangan tersendiri bagi Panwas dalam menjalankan peran pengawasan pemilu. Hal ini disebabkan faktor masih belum mapannya kelembagaan partai dalam melakukan fungsi rekrutmen dan rawan bagi terjadinya politik transaksi tertentu. Ketidakmampuan peran pengawasan Panwas hanya akan menciptakan masalah terhadap calon-calon yang muncul dan dianggap sudah diverifikasi oleh KPUD. Hal ini juga berpengaruh terhadap antusiasme masyarakat pemilih untuk menggunakan hak suaranya saat tahapan pemungutan suara nantinya.

Unsur lokalitas dari pelaksanaan tugas dan wewenang Panwas terhadap pemilu cenderung tampil dominan hingga ke tingkat lapangan. Ketika terjadi keterbatasan sumber daya internal Panwas yang berhadapan dengan medan lapangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, maka terdapat catatan tersendiri bagi pemilu yang justru menjadi beban bagi daerah bersangkutan. Sebagai suatu daerah yang mempunyai letak strategis dari segi kepentingan ekonomi dan politik nasional, Provinsi Bengkulu membutuhkan suatu kepemimpinan yang tidak saja aspiratif, tetapi juga efektif memerintah. Pemilu Gubernur Bengkulu menjadi salah satu wahana partisipasi politik rakyat dalam membentuk pemerintahan yang diinginkan oleh rakyat setempat dan diharapkan berjalan sesuai dengan kepentingan strategis pemerintah nasional terhadap unsur lokalitas pengelolaan pemerintahan daerah. Persaingan antar para calon menjadi tajam mengingat berbagai pihak saling berkepentingan atas siapa yang menjadi pemenang dari pemilu Gubernur Provinsi Bengkulu.

B. Rumusan Masalah

Kelembagaan demokrasi di tingkat nasional dan lokal, cenderung saling berinteraksi satu sama lain secara intensif dalam pembentukan pemerintahan hasil pemilu. Di tingkat Provinsi, pemilu gubernur juga tidak terlepas dari fenomena saling keterkaitan antar dua tataran kelembagaan demokrasi ini. Fenomena saling interaksi tersebut, juga sangat tampak pada salah satu tahapan pemilu, yaitu mengenai proses penetapan pasangan calon. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, kemungkinan terjadinya intervensi politik tertentu yang menyebabkan cederanya nilai-nilai demokrasi pemilu menjadi sangat terbuka peluangnya. Fenomena politik kemungkinan intervensi ini cenderung lebih besar terjadi di tingkat provinsi dibandingkan dengan pemilu di tingkat kabupaten/kota. Konstruksi rawan proses penetapan pasangan calon, menyebabkan mudahnya berkembang kecurigaan satu sama lain antar pihak yang bersaing dan bahkan bukan mustahil mendorong terjadinya ledakan konflik massa antar pihak-pihak pendukung. Mengingat rawannya dampak yang ditimbulkan dalam persaingan antar kepentingan dimaksud dan pentingnya pengawasan secara kelembagaan yang melibatkan partisipasi publik, maka hal mendasar yang harus diteliti adalah: *bagaimana peran Panwas dalam proses penetapan pasangan calon Pemilu Gubernur Bengkulu?*

Pertanyaan penelitian ini dirumuskan lebih lanjut dalam rumusan masalah:

1. Bagaimana Panwas mengatasi kemungkinan adanya intervensi politik tertentu yang menguntungkan salah satu pasangan calon atau sebaliknya merugikan pasangan calon lainnya dalam proses pendaftaran, verifikasi, dan penetapannya oleh KPU?

2. Apakah terdapat kendala tertentu bagi internal sumber daya Panwas dalam menegakkan fungsi pengawasan secara kelembagaan terhadap pemilukada yaitu ditahapan proses penetapan pasangan calon?
3. Bagaimana Panwas mengatasi masalah internal secara kelembagaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang pengawasan pemilukada?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melihat peranan Panwas dalam proses penyelenggaraan Pemilukada, khususnya di tahapan proses penetapan pasangan calon. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi Panwas dalam mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilukada itu. Selanjutnya, melihat, langkah-langkah yang telah ditempuh Panwas dalam mengatasi berbagai kendala yang dihadapinya. Dalam melihat formulasi kendala dan langkah yang diambil Panwas ini, juga termasuk saat berhadapan dengan kemungkinan terjadinya intervensi politik tertentu.

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan bagi DPR RI, khususnya bagi Komisi II DPR RI, terkait dengan usaha revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Sekaligus pula, menjadi masukan dalam menyambut akan datangnya RUU Pemilukada yang akan diajukan oleh Pemerintah dan masuk dalam salah satu muatan Prolegnas tahun 2010. Di samping itu, penelitian ini juga diharapkan berguna bagi masukan dalam rangka proses revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan pemilihan kepala daerah pada umumnya dan penguatan kelembagaan Panwas pada khususnya.

D. Kerangka Pemikiran

Pemilu lokal mempunyai posisi yang sangat mendasar bagi konsolidasi demokrasi dalam konteks dinamika otonomi daerah. Sebagai salah satu basis pemilu lokal, pemilukada di tingkat Gubernur, tampaknya juga menempatkan diri pada posisi mendasar dimaksud. Penempatan posisional semacam ini, menunjukkan isu-isu lokal dapat diangkat tidak saja pada tataran pemilu domain legislatif, tetapi, juga pada domain pemilukada. Sejak awal, dalam rangka membangun ikatan infrastruktur politik di tingkat nasional dan lokal, Larry Diamond sudah menunjukkan tentang pentingnya agenda pemilu serentak. Keterkaitan yang dibangun antar substansi infrastruktur politik tersebut, sangat penting dalam rangka membangun akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dan pemerintahan pada umumnya, terutama melalui jaringan partai politik.² Lebih lanjut, diingatkan, bahwa tanpa kemampuan akuntabilitas dan partisipasi publik tersebut, maka dikhawatirkan bahwa dalam pelaksanaan pemilu serentak, kekuatan politik partai hanya akan memanfaatkan tokoh-tokoh populer untuk menjaring suara pemilih dan sebaliknya isu lokal justru mudah ditelan gelombang isu nasional.

Larry Diamond mengatakan:

*"Dalam pemilu serempak, dengan banyak sekali jabatan yang akan diisi, para kandidat lokal dan regional lebih banyak bersandar pada label partai dan mendompleng para kandidat nasional, sementara para kandidat nasional bergantung pada kandidat lokal untuk memobilisasi pemilih, mempublikasi program partai, dan menghimpun dana untuk kas partai nasional tersebut."*³

² Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, h. 184.

³ *Ibid.*

Pemilukada sebagai perwujudan demokrasi secara langsung oleh rakyat di tingkat lokal, memerlukan landasan masyarakat sipil yang terorganisir jaringannya agar mampu mengawal proses penegakkan kedaulatan rakyat. Di samping kualitas pemilih yang mampu memperkuat landasan masyarakat sipil dimaksud, hal lain adalah terkait kelembagaan yang menjadi inti dari jaringan pengawasan pemilukada itu sendiri. Ruang lingkup interaksi antar tataran landasan masyarakat sipil tersebut diharapkan mampu memberikan proses pembelajaran politik yang cerdas bagi pemilukada. Hal ini agar tidak terjebak pada sekedar transaksi tertentu yang bersifat elitis dan justru merugikan kepentingan masyarakat pemilih itu sendiri.

Tahapan proses penetapan pasangan calon pemilukada, sebagai bentuk rekrutmen politik dalam rangka membuka peluang proses pengisian jabatan publik juga membutuhkan pengawasan secara publik kelembagaan. Rekrutmen politik adalah proses dua arah dan sifatnya dapat berjalan secara formal dan informal. Bersifat formal, jika individu direkrut dengan terbuka melalui cara-cara kelembagaan berupa seleksi ataupun pemilihan. Sedangkan, bersifat informal adalah ketika individu direkrut secara pribadi tanpa melalui atau sedikit sekali melalui jalur kelembagaan dimaksud.⁴ Pemilukada merupakan rekrutmen terkait seleksi rakyat terhadap tokoh-tokoh yang tampil sebagai calon kepala daerah. Dalam proses rekrutmen ini berkaitan dengan siapa yang dipilih dan siapa yang berwenang untuk memilih untuk tampil sebagai peserta pemilukada.

Kontekstualisasi mekanisme pemilihan semacam ini sangat mudah terjadi dinamika dan diwarnai keragaman persoalan yang dihadapi oleh setiap daerah. Proses seleksi pasangan calon diharapkan mampu memperoleh legitimasi yang kuat tidak saja bagi setiap pasangan calon yang akan berkompetisi antar mereka satu

⁴ Ambo Upe, *Sosiologi Politik Kontemporer: Kajian Tentang Rasionalitas Perilaku Politik Pemilih di Era Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, h. 15.

sama lain, tetapi juga terhadap sistem pemilukada itu sendiri secara keseluruhan di mata pemilih.⁵ Ketika tahapan proses seleksi pasangan calon hanya diwarnai oleh pola transaksi sebatas kepentingan jangka pendek, dengan melibatkan segelintir oligarki elit, atau menjadi ajang politik balas budi tertentu, maka legitimasi politik pemilukada akan menjadi rendah. Kepentingan ini bukan tidak mungkin justru membawa persoalan tersendiri bagi daerah bersangkutan.

Desentralisasi kewenangan daerah yang berjalan di era reformasi telah mendorong terjadinya tuntutan agar program-program kerja dari birokrasi pemerintahan dapat memberikan kesejahteraan rakyat. Konstruksi desentralisasi ini membutuhkan suatu persyaratan yang penting agar tidak terjadi serangkaian dampak samping iklim kebebasan yang dihasilkan setelah tumbang belenggu autoritarianisme era Orde Baru. Ketika efek samping kebebasan konstruksi desentralisasi ini gagal dijinakkan, justru akan menimbulkan perilaku aparat yang koruptif dan merugikan kebijakan desentralisasi yang dijalankan. Salah satu di antara persyaratan agar desentralisasi kewenangan ini agar berjalan signifikan bagi kesejahteraan rakyat setempat, adalah mengenai landasan membangun koalisi partai politik di tingkat pemerintahan daerah bagi setiap pasangan calon yang maju dalam pemilukada.⁶

Keberadaan Panwas sangat penting tidak saja terkait dengan teknis pelaksanaan tahapan pemilukada, tetapi juga dalam konteks demokrasi pemilu dalam arti yang sangat substantif. Demokrasi Pemilukada merupakan bagian dari pentingnya pemilu sebagai bagian dari kehidupan negara yang modern. Di negara

⁵ h. 16.

⁶ I Ketut Putra Erawan, "Tracing The Progress of Local Governments Since Decentralisation", dalam Ross H. mcLeod and Andrew Macintyre, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Research School and Asian Studies, The Australian National University, Institute of South East Asian Studies, Singapura, 2007, h. 60-61.

demokrasi industrial barat dan transisi demokrasi pasca kejatuhan regim otoritarian, proses politik yang berkembang semacam itu sangat penting bagi lahirnya kebebasan ala demokrasi liberal, dengan segala sifat buruknya (*vices*) dan kebajikan yang dihasilkannya (*their virtues*).⁷

Pemilukada juga tidak terlepas dari perspektif persaingan antar calon tidak saja ketika dan setelah waktu pemungutan suara, tetapi juga ketika di tahap-tahap sebelumnya. Konstelasi dukungan yang terpetakan antar calon melalui metode jajak pendapat tertentu, juga sangat potensi bagi penggunaan cara-cara di luar aturan untuk meraih popularitas. Pada tataran persaingan pemetaan dukungan ini, instrumen pengawasan secara kelembagaan adalah sangat penting agar pemilu dapat berjalan secara *fairness* dan tidak terjebak pada arena politik persaingan secara tidak sehat yang menghalalkan segala cara.⁸

Tidak saja bagi KPU dan para *stakeholder* suprastruktur yang terlibat, keberadaan Panwas sangat penting terkait dengan partisipasi politik bagi pemilukada. Kata kunci dalam proses penanganan laporan yang masuk terkait dugaan pelanggaran dan kapasitas Panwas secara kelembagaan dalam berhadapan dengan persoalan pemilukada secara umum, sangat menentukan sikap masyarakat dalam partisipasi politiknya. Dari hasil pengamatan saat pemilu dan pengalaman keterlibatan politik warga negara diberbagai kawasan, Norman H. Nie dan Sidney Verba menunjukkan: "*dalam masing-masing kasus, seorang warga negara dipandang aktif dalam kaitannya dengan tindakan tertentu, kecuali untuk pemberian suara, untuk mana warga negara hanya orang-orang yang dapat dipandang sebagai pemberian suara*

⁷ Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York, 1999 h. 221

⁸ Aksi dan reaksi antar calon dan partai yang saling bersaing dengan segala konsekuensi yang harus dihadapi seperti halnya konflik antar pendukung, lihat Dieter Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-teori dan Metode*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2009, h.29.

*tetaplah yang dilaporkan sebagai warga negara yang aktif.”*⁹ Hal ini menjadi menarik diamati lebih lanjut, karena tingkat kepuasan masyarakat atas kemampuan Panwas dalam menangani setiap persoalan pemilukada, akan berdampak pada perspektif tertentu dan antusiasme masyarakat untuk berpartisipasi politik saat pemilukada dan pemilu dimasa-masa selanjutnya, serta nasib demokrasi dimasa mendatang.

Toleransi demokrasi terhadap perbedaan pendapat dan penyelesaian konflik secara damai, menempatkan pemilu menjadi instrumen politik penting, meskipun bukan satu-satunya jalan ke arah rasionalitas kehidupan bangsa. *“Democracy is tolerant of all possibilities but must be able to become intolerant of intolerance it self.”*¹⁰ Sebaliknya: *“democratic ideas is lost in the hands of mere politicians who will let die in pseudo democratic emosionalism.”*¹¹ Perdebatan atas batas toleransi demokrasi tersebut,, juga relevan terkait pengawasan publik secara kelembagaan yang harus benar-benar bersifat independen, termasuk panwas terhadap pemilukada. Pengawasan yang partisan hanya akan menimbulkan konflik menjadi aktual di lapangan dan permainan politisi elit.

Pada tahapan proses penetapan pasangan calon terbuka kemungkinan bagi terjadinya intervensi politik tertentu dalam rangka menguntungkan salah satu pasangan calon atau sebaliknya merugikan pihak lain. Toleransi demokrasi bagi proses penyelesaian masalah perbedaan pendapat, membutuhkan kelembagaan pemilu yang netral dan mampu bertindak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya. Pada konteks ini, posisi independen dari Panwas secara kelembagaan juga harus didukung oleh berbagai sumber daya pendukung internal Panwas. Salah satu

⁹ Norman H. Nie dan Sidney Verba, “Partisipasi Politik”, dalam Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1992, edisi keenam h..352.

¹⁰ Karl Jaspers, “The Future of Mankind”, dalam Stephen Eric Broner (Editor), *Twentieth Century Political Theory: A Reader*, Routledge, New York- London, 1997, h. 33.

¹¹ *Ibid.*

dari muatan sumber daya pendukung internal Panwas tersebut, adalah tentang kapasitas dan integritas para anggotanya dalam menjalankan tugas-tugasnya. Ironisnya di tengah tuntutan kapasitas dan integritas secara individual anggota Panwas tersebut, proses pengadaan sumber daya pendukung kerja di tingkat lapangan justru sangat ditentukan oleh birokrasi dan bukan mustahil dipermainkan oleh elit politik yang berkepentingan.

Pemilukada dalam tahapan proses penetapan pasangan calon sangat terkait dengan mekanisme pencalonannya. Di samping jalur perseorangan, pemilukada Gubernur biasanya dominan berasal dari mekanisme pencalonan yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Oligarki elit partai dapat menentukan proses pencalonan kepemimpinan di daerah dalam pemilukada, dibandingkan dengan aspirasi rakyat setempat. Oligarki elit partai mendorong politik tidak lagi menjadi sepenuhnya demokratis, tetapi justru dominant diwarnai aristokrasi. Robert Michels menyebutkan: *"Kegiatan partai modern menghadirkan dirinya dalam selubung demokrasi yang berbaur dengan unsur aristokrasi."*¹² Disebutkannya: *"Oligarki elit merupakan konsekuensi partai sebagai bagian dari organisasi mudah terlepas dari totalitas anggotanya dan bahkan bagi kelas yang mendorong lahirnya partai bersangkutan."*¹³

Ketentuan tahapan proses penetapan pasangan calon pemilukada, diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil

¹² Robert Michels, "Hukum Besi Oligarki", dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1988, h. 59.

¹³ *Ibid.*, h. 62.

Kepala Daerah. Pasal 59 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 misalnya, menyebutkan bahwa: *“(1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah: a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.”* Kemudian, di ayat berikut Pasal 59 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga menyebutkan: *“(2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan suara sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dan jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.”*

E. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif terkait dengan persoalan kendala-kendala yang dihadapi dan langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka melakukan fungsi pengawasan pemilu oleh Panwas, yaitu di tahapan proses penetapan pasangan calon. Metode penelitian yang akan digunakan dalam menjawab persoalan-persoalan terkait masalah peranan Panwas dalam proses pemilu Gubernur Provinsi Bengkulu, adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, sesuai dengan keinginan untuk memperoleh data-data dan fakta yang akan ditelaah lebih lanjut untuk memperoleh suatu kesimpulan bersifat induktif.¹⁴ Sehingga berbeda dengan penelitian kuantitatif, penelitian ini bukan untuk proses pembuktian atas pernyataan hipotesis tertentu yang justru

¹⁴ Djam'an Satori dan Aan Komarian, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009, h. 28.

membatasi pada keinginan untuk memperoleh beragam data terkait peran Panwas dalam pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu.

F. Teknik Pengumpulan Data

Melalui pendekatan kualitatif yang digunakan, maka digunakan metode wawancara sebagai teknik pengumpulan datanya. Wawancara dilakukan kepada narasumber yang dianggap sebagai pihak-pihak mengetahui persoalan yang sedang diteliti secara mendalam. Lisa Harrinson menyebutkan: *"Dalam riset kualitatif, semua responden yang diwawancarai dianggap sebagai pakar, yaitu mereka mempunyai informasi yang kita inginkan, pada saat yang sama mereka mungkin pakar pada aspek lain dari kehidupan politik tertentu dan karenanya memerlukan perlakuan berbeda."*¹⁵ Untuk itu, maka diperlukan sumber data dari berbagai pihak narasumber yang diwawacarai dalam rangka menghindarkan subyektivitas terlampau berlebihan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui wawancara dengan beberapa informan, yaitu dari pihak Kesbanglinmas Pemprov, para anggota KPU daerah setempat, anggota Panwas, pihak sekretariat Panwas, jajaran birokrasi yang dipadukan dalam Sentra Gakkumdu, kalangan perguruan tinggi dan pihak media massa setempat.

Dalam rangka proses pengumpulan data-data, juga dilakukan penelusuran sumber pustaka terkait dengan pemilukada di Provinsi Bengkulu. Hal ini dilakukan dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian ini yang berkarakteristik diskriptif non statistik.¹⁶ Sumber pustaka sebagai rujukan metode pengumpulan data sekunder,

¹⁵ Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik*, Kencana, Jakarta, 2007, h. 114

¹⁶ Berbagai teknik dan instrumen pengumpulan data dapat dilakukan melalui penelitian deskriptif, tetapi hal yang mendasar adalah rumusan pertanyaan penelitian mengenai "bagaimana" selalu

meliputi pemberitaan media massa setempat, dokumen kelembagaan yang pernah diterbitkan oleh pihak-pihak *stake holder* pemilukada, utamanya terkait langkah-langkah secara prosedural kelembagaan dari pihak penyelenggara, yaitu KPUD dan Panwas di tingkat provinsi setempat. Sesuai dengan sifat penelitian diskriptif non statistik yang dipilih, penelitian ini juga menggunakan metode observasi dalam proses pemetaan masalah dan menggali informasi lebih lanjut di lapangan. Metode observasi digunakan cenderung ke arah yang bersifat tidak terstruktur, dalam rangka proses pengumpulan data di lapangan. Hal ini bukan saja terkait dengan jenis penelitian kualitatif yang digunakan, tetapi juga dalam rangka menghadapi keterbatasan substansi persoalan yang mampu digali dari teknik wawancara dan sumber data sekunder. Sehingga dari segi tujuan penelitian, maka riset observasi yang digunakan cenderung mengarah pada sifatnya yang etnografis.¹⁷

G. Lokasi dan Waktu Pelaksanaan Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu.

2. Waktu Pelaksanaan

Secara keseluruhan penelitian tentang Peran Panwas terhadap penyelenggaraan pemilukada Gubernur Bengkulu dilaksanakan selama enam bulan, dari bulan Oktober 2010 sampai dengan Maret 2011. Sedangkan pengumpulan data lapangan akan dilaksanakan pada tanggal 7 November sampai dengan 13 November 2010.

mengawali penelitian deskriptif. Lihat lebih lanjut, Sulistyio Basuki, *Metode Penelitian Wedatama* Widya Sastra FIB Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, h. 110-116.

¹⁷ Lihat, catatan menggunakan metode observasi dalam riset politik, Lisa Harrison, *Op.cit.*, h. 93-96.

BAB II

TEMUAN DAN ANALISIS

A. Temuan Penelitian

Pemilukada menjadi agenda nasional di berbagai daerah dan tingkatan dalam rangka proses pemilihan rakyat secara langsung terhadap pembentukan kepemimpinan pemerintahan lokal. Pemilukada, tidak saja berdimensi prosedural kelembagaan rekrutmen sistem politik di daerah, tetapi juga berdimensi substansi demokrasi. Substansi demokrasi ini merupakan tuntutan dalam rangka menghasilkan kepemimpinan pemerintahan yang akuntabel dan memiliki kapabilitas. Ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain memuat persyaratan tertentu bagi seorang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Salah satu ukuran yang tidak hanya berdimensi normatif dan tercantum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, di Pasal 58, adalah sebagai berikut: *"e. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih."* Di samping itu, Pasal tersebut juga antara lain menyebutkan: *"q. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya."*

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, di Pasal 76 antara lain menyebutkan bahwa: *" Tugas dan wewenang Panwas Provinsi adalah: a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi yang meliputi: 3. proses penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi, 4. penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi."*

Selanjutnya, dalam ayat (2) Pasal ini menyebutkan antara lain: *"Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panwas Provinsi berwenang: b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu."* Terkait pemilukada, dalam rangka netralitas birokrasi, Surat Edaran (SE) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/03.A/M.PAN/5/2005 menyatakan: *"PNS yang menjadi calon kepala atau wakil kepala daerah wajib membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan."*

Pada tahun 2010 tercatat sejumlah provinsi akan menggelar Pemilukada serentak, sebagaimana halnya yang terjadi pada Provinsi Bengkulu. Di Provinsi tersebut, di samping agenda pemilukada Gubernur, tercatat adanya 9 kabupaten/kota yang mempunyai agenda melaksanakan pemilukada Bupati/Walikota, yaitu Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Bengkulu Tengah, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Kaur, Kabupaten Seluma, Kabupaten Muko-Muko, Kabupaten Lebong, dan Kabupaten Kepahiang. Agenda pemilukada Gubernur, menjadi salah satu langkah penting dalam rangka menata hubungan pusat-daerah secara menyeluruh, mengingat posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.¹⁸ Adapun pemilihan Gubernur Bengkulu sendiri, sudah dilaksanakan sejak sebelum Juni 2010 dan hasilnya diketahui pada Juli 2010, yaitu dengan pemenang sang *incumbent*, Agusrin Maryono Najamuddin.¹⁹

¹⁸ Ini semakin diperkuat dengan hadirnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

¹⁹ Yang justru sudah ditetapkan sebagai tersangka korupsi Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu, oleh Kejaksaan Agung. Dengan perolehan suara sebanyak 31,67 persen dari keseluruhan suara sah yang masuk dalam pemilukada setempat. Perkembangan menunjukkan, Agusrin

Kelengkapan berkas proses penetapan pasangan calon dalam pemilukada, melibatkan berbagai kalangan di suprastruktur pemerintahan dan kelembagaan penyelenggara pemilukada. Pihak Panwas berperan melakukan supervisi terhadap eksekusi pemberkasan yang dilakukan oleh KPUD terhadap setiap pasangan calon yang menominasikan dirinya. Eksekusi pemberkasan ini meliputi sejak pendaftaran, verifikasi baik secara administratif dan faktual dari data-data yang disampaikan, pengumuman secara publik, memutuskan tindak lanjut atas setiap kemungkinan kekurangan lampiran berkas, hingga pada langkah KPUD untuk menetapkan pasangan resmi yang akan bersaing dalam meraih suara pemilih nantinya. Pada setiap unsur tahapan ini, seharusnya Panwas dituntut untuk berperan secara kritis. Hal ini disebabkan, oleh sikap KPUD yang lebih berpegang pada tataran administratif kelengkapan setiap berkas pasangan calon yang mengajukan diri sebagai peserta pemilukada dibandingkan penelusurannya secara substantif. Pihak KPUD menganggap keseluruhan tahapan pemilukada dijalankan sesuai ketentuan legal peraturan perundang-undangan dan tidak boleh menyimpang dari apa yang sudah tertulis dalam hukum.²⁰

Pemilukada Gubernur Bengkulu tahun 2010, bagi KPUD, sudah selesai dilaksanakan, termasuk antara lain terkait proses penetapan pasangan calon dan sekaligus pengumuman hasil pemungutan suaranya. Catatan ini ditegaskan, meskipun masih ditemui beberapa keberatan dari pasangan calon yang merasa dirugikan.

Najamuddin, Gubernur Bengkulu terpilih, terlibat kasus dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan, senilai Rp 23 miliar. Izin pemeriksaan dari Presiden keluar pada tahun 2008. Namun, kemudian, kasus terhambat di tingkat Kejaksaan Agung. Agusrin Najamuddin semula diusung oleh PKS dan PBR, lalu pindah ke Partai Demokrat. Hambatan di tingkat kejaksaan, menjadi pertanyaan publik, karena PN Jakarta Pusat telah memerintahkan Kejagung untuk melimpahkan perkara ini ke pengadilan. Apabila kejaksaan tidak sanggup, KPK diperintahkan untuk mengambil alih kasus itu. Lihat, "Terangka Korupsi Unggul Dalam Pemilukada Bengkulu", *Koran Tempo*, 7 Juni 2010. Di samping itu, lihat "Partai Demokrat Bungker Koruptor", *Media Indonesia* 25 Oktober 2010. Di samping itu, "Serahkan Kasus Agusrin", *Kompas*, 5 November 2010.

²⁰ Wawancara Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Dunan Herawan, Bengkulu, 9 November 2010.

Proses penyelenggaraan pemilukada ini diwarnai oleh hasil persidangan di MK yang digelar pada tanggal 27 Juli dan berakhir pada tanggal 12 Agustus 2010. Semua gugatan pasangan calon yang merasa dirugikan ditolak keseluruhan permohonannya oleh MK. Demikian halnya, terhadap 7 Kabupaten penyelenggara pemilukada serentak dengan Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati (satu di antaranya dilakukan proses pemungutan suara ulang) yang memenangkan pemohon dan menyelesaikan kegiatan pemilukada tahun 2008 sebelum Pemilukada Gubernur Bengkulu tahun 2010, juga ditolak permohonan gugatannya.²¹

Berdasarkan hasil pendaftaran pasangan calon, KPU Provinsi Bengkulu melaksanakan rapat pleno dan memutuskannya. Keputusan KPU tersebut berupa hasil penelitian pengajuan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Bengkulu, sebagaimana tercantum dalam Berita Acara No. 516/BA/V/2010, yaitu:

²¹ Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, "Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010", KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010, h. 3

Tabel 1: Nama Pasangan Calon, Partai Pengusung, dan Keterangan Persyaratan

No	Nama Pasangan Calon	Jabatan	Partai Pengusung	Keterangan
1	Dr. Ir. Imron Rosyadi, M.Si	Bakal Calon Kepala Daerah	1. Partai Golkar 2. Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	Memenuhi syarat Memenuhi syarat
	Ir. Rosian Yudi Trivianto, M.Si.	Bakal Calon Wakil Kepala Daerah	3. Partai Perjuangan Indonesia Baru (PIB) 4. Partai Patriot 5. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI) 6. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) 7. Partai Pemuda Indonesia (PPI) 8. Partai Nasional Indonesia (PNI Marhaenisme) 9. Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan) 10. Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) 11. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) 12. Partai Republika Indonesia (Republikan) 13. Partai Damai Sejahtera (PDS) 14. Partai Bulan Bintang (PBB) 15. Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI) 16. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU) 17. Partai Demokrasi Pembaruan (PDP) 18. Partai Sarikat Indonesia (PSI) 19. Partai Merdeka	

			20. Partai Indonesia Sejahtera (PIS)	
2	Laks. Muda (Purn) H. Rosihan Arsyad Ir. HR. Rudy Irawan	Bakal calon Kepala Daerah Bakal Calon Wakil Kepala Daerah	1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 2. Partai Persatuan Daerah (PPD) 3. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 4. Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia (PNBK Indonesia) 5. Partai Matahari Bangsa (PMB) 6. Partai Barisan Nasional (Barnas) 7. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 8. Partai Bintang Reformasi (PBR) 9. Partai Kedaulatan 10. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	Memenuhi syarat Memenuhi syarat
3	Ir. Drs. Sudoto, MPd Dr. Drs. H. Ibrahim Saragih, MM	Bakal Calon Kepala Daerah Bakal Calon Wakil Kepala Daerah	Calon Perseorangan	Memenuhi syarat Memenuhi syarat
4	Drs. H. Sudirman Ali, SH, MBA H. Dani Hamdani, M.Pd.	Bakal Calon Kepala Daerah Bakal Calon Wakil Kepala Daerah	1. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 2. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	Memenuhi syarat Memenuhi syarat
5	H. Agusrin M. Najamudin, ST H. Junaedi Hamsyah, S.Ag	Bakal Calon Kepala Daerah Bakal Calon Wakil Kepala Daerah	1. Partai Demokrat 2. Partai Amanat Nasional (PAN)	Memenuhi syarat Memenuhi syarat

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, "Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010", KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010, h. 4-5. Berdasarkan Berita Acara No. 517/BA/V/2010, KPU Provinsi

Bengkulu menetapkan Daftar Nomor Urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Bengkulu, sebagaimana tercantum di tabel berikut:

Tabel 2: Nomor urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Bengkulu

No. Urut	Nama Pasangan Calon	Keterangan
1	H. Agusrin M. Nazamudin	Calon Kepala Daerah
	H. Junaedi Hamsyah, S.Ag.	Calon Wakil Kepala Daerah
2	Dr. Ir. H.M. Imron Rosyadi, MM MSi.	Calon Kepala Daerah
	Ir. Rosian Yudi Trivianto, M.Si	Calon Wakil Kepala Daerah
3.	Drs.H. Sudirman Ali, SH, MBA	Calon Kepala Daerah
	H. Dani Hamdani, M.Pd	Calon Wakil Kepala Daerah
4.	Ir. Drs. H. Sudoto, M.Pd	Calon Kepala Daerah
	Dr. Drs. H. Ibrahim Saragih, MM	Calon Wakil Kepala Daerah
5.	H. Rosihan Arsyad	Calon Kepala Daerah
	Ir. H. Rudy Irawan	Calon Wakil Kepala Daerah

*Sumber:*Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, “Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010”, KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010, h.6-7.

Perolehan suara pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Provinsi Bengkulu no.urut 1, H. Agusrin M. Najamudin dan H. Junaedi Hamsyah, yaitu 269.812 suara sah atau 31,67 persen. Sedangkan perolehan kedua, adalah pasangan calon nomor urut 2 yaitu Imron Rosyadi dan Rosian Yudi Trivianto, yaitu sebesar 204.531

suara sah, atau 24,01 persen. Perolehan suara pasangan calon nomor urut 3 yaitu Sudirman Ali dan Dani Hamdani, yaitu sebesar 176.139 suara atau 20,67 persen. Perolehan suara berikut adalah, pasangan calon Sudoto dan Ibrahim Saragih, yaitu 78.529 suara sah, atau 9,22 persen. Perolehan suara terkecil adalah pasangan calon Rosihan Arsyad dan Rudi Irawan, yaitu 122.954 suara sah, atau 14,4 persen.²²

Dalam pelaksanaan pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu, khususnya saat memasuki tahapan proses penetapan pasangan calon, secara umum tidak masuk laporan kepada KPUD dari Panwas setempat. Proses penetapan bakal calon pasangan yang akan dinominasikan oleh masing-masing partai pendukung dan tampil secara resmi dalam pemilukada, relatif berjalan lancar. Hal ini ditandai dengan tidak adanya persoalan tergolong berarti di langkah verifikasi administratif dan faktual yang akan menghambat jalannya nominasi para pasangan calon oleh KPUD. Tetapi, laporan itu baru masuk setelah masing-masing pasangan calon terlibat dalam persaingan meraih suara pemilih dan tahapan kampanye sudah dimulai. Konteks dugaan pelanggaran semacam ini, terutama dalam bentuk beberapa laporan yang disebut sebagai *"Pernyataan Keberatan Saksi dan Kejadian yang berhubungan dengan rekapitulasi pemilukada di KPU provinsi"*. Artinya, laporan tidak terjadi terhadap proses penetapan pasangan calon, tetapi berkembang justru ketika memasuki tahapan kampanye dan pasca pemungutan suara, serta pengumuman hasilnya.

Meskipun tidak terjadi laporan gugatan publik di tahapan proses penetapan pasangan calon, kesan saling bersaing antar pendukung cenderung memanas. Apalagi, sebelum tahapan proses penetapan pasangan calon dilakukan jajak pendapat di internal partai pendukung dalam rangka menentukan figur yang diusung sebagai pasangan calon. Terjadi dinamika partai politik baik secara internal maupun secara

²² Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, "Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010", KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010, h.7-8.

eksternal antar partai, yang merupakan akibat dari telah dilakukannya proses jajak pendapat. Meskipun jajak pendapat bukan berlaku bagi semua partai pengusung pasangan calon, tetapi potensi manipulasi dukungan sangat berpeluang dilakukan. Hal ini, pada kasus pemilukada Gubernur Bengkulu, tidak sampai menimbulkan perpecahan internal partai atau koalisi antar partai pengusung pasangan calon.²³ Muatan atas pernyataan kejadian dan keberatan saksi ini diformulasikan dalam beberapa kategori, seperti halnya terkait dengan dugaan penyalahgunaan wewenang dan jabatan calon dengan memanfaatkan program pemerintah baik di pedesaan maupun perkotaan, tindakan membagi-bagikan sembilan bahan kebutuhan pokok (sembako), penggelembungan daftar pemilih tetap di beberapa kecamatan tertentu, yaitu di Padang Bawo, Lebong, mobilisasi pemilih untuk eksodus, pelanggaran netralitas aparat yang melibatkan pejabat struktural dan mempengaruhi opini publik terhadap hasil penghitungan suara.²⁴

Proses penetapan pasangan calon pemilukada Gubernur Bengkulu, bagi Panwas tampaknya juga sejalan dengan pandangan KPUD setempat. Kesejajaran pandangan ini ditunjukkan oleh Panwas dan KPU Provinsi yang sangat formal sekedar berpegang pada ketentuan yuridis saat ditemukan persoalan tertentu. Sehingga, secara umum tidak terjadi gejolak yang berarti pada saat harus menentukan sikap dan mengambil keputusan dari setiap pasangan calon yang diajukan oleh masing-masing partai atau gabungan partai, dan yang datang dari jalur perseorangan. Padahal, persaingan di internal partai pengusung berkembang sengit sejak masih dalam tingkat menominasikan bakal calon hingga calon definitif yang akan

²³ Wawancara Zarkasih, fungsionaris Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Wakil Ketua DPRD Prov. Bengkulu.

²⁴ Pernyataan Keberatan Saksi dan Kejadian Khusus Yang Berhubungan Dengan Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilukada di KPU Provinsi, KPU Provinsi Bengkulu, formulir Model DC2 KWK yang ditandatangani oleh Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Dunan Herawan, di satu pihak, dan di lain pihak, oleh saksi yang mengajukan keberatan, Saut Sitorus, 14 Juli 2010.

didaftarkan. Bahkan, saling perpindahan partai pengusung, dari masing-masing bakal calon, dengan alasan tertentu, seperti halnya sebagai pengurus partai, terjadi. Misalnya, perpindahan partai pengusung dan pasangan calon yang dialami oleh PKS terhadap *incumbent* Agusrin Najamuddin.²⁵ Meskipun perpindahan partai pengusung dan langkah figur pasangan calon sebagai pengurus partai yang sebelumnya berbeda, tidak menyalahi hukum, tetapi dianggap bertentangan dengan etika politik.

Khusus pada konteks status hukum *incumbent* yang bermasalah terkait dugaan korupsi, Panwas menganggap tidak perlu menjadi penghalang bagi yang bersangkutan untuk mencalonkan diri kembali dalam pemilukada. Ruang lingkup proses pencalonan dianggap tidak menyentuh status hukum dari setiap personal yang turut serta dalam kompetisi pemilukada. Apalagi, persyaratan pasangan calon Gubernur dan Wakilnya, di Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hanya memberikan ketentuan larangan bagi mereka yang memperoleh status sebagai terdakwa dengan ancaman hukuman sekurang-kurangnya lima tahun dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan status hukum sebagai tersangka, maka yang bersangkutan dalam hal ini adalah Agusrin Najamuddin, justru belum memiliki kekuatan hukum tetap.

Antara KPUD dengan DPRD, hanya terkait serah terima hasil Pemilukada dan Sekretaris DPRD (Setwan) sudah mengirimkan berkas laporannya kepada Kemendagri. KPUD beranggapan tugasnya terkait penyelenggaraan pemilukada adalah sudah selesai. KPUD menilai, tidak terdapat masalah kalau salah satu pasangan calon yang

²⁵ Pada tahun 2005, saat pemilukada Gubernur Bengkulu, PKS mengajukan pasangan Agusrin, dan Syamlan. Tahun 2010, dilakukan rekrutmen calon lagi dan PKS melakukan evaluasi internal. Ini terkait langkah Agusrin meninggalkan PKS dan bergabung serta menjadi pengurus Partai Demokrat, sebagai ketua DPD partai ini. Wawancara dengan Zarkasih, fungsionaris Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Wakil Ketua DPRD Prov. Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010.

menjadi pemenang ditetapkan kemudian sebagai tersangka oleh pihak Kejaksaan. Ketika Surat Keputusan pengangkatannya menjadi Gubernur nantinya sudah keluar, dan kalau saat itu dirinya ditingkatkan statusnya menjadi terdakwa dan kemudian sidang, dapat saja pelantikannya ditunda. Tetapi hasil pemilukada itu sendiri tetap sah. Ini berbeda kalau calon pemenang benar-benar tidak dapat lagi beraktivitas secara total, misalnya ditahan.²⁶ Artinya, kalau terjadi penahanan maka pelantikannya harus menyelesaikan persoalan hukum terlebih dahulu. Hal ini sudah menjadi persoalan pribadi gubernur dan bukan urusan KPUD lagi. KPUD khawatir, kalau masyarakat tidak memahami hukum, maka KPUD dapat menjadi pihak yang disalahkan. Kecuali keadaan memaksa, pelantikannya ditunda, karena yang bersangkutan masuk penjara. Tetapi ini pun bagi KPUD, pelantikannya hanya ditunda atau bukan dibatalkan.²⁷

Hal ini, belum lagi pernyataan dari pihak Kejaksaan Agung sendiri yang tidak saja memandangnya dari sudut status hukum bagi personal yang akan mencalonkan diri dalam pemilukada. Tetapi lebih luas lagi, yaitu pada konteks kepemilikan hak untuk dipilih dalam jabatan publik pemerintahan sebagai bagian esensial dari hak asasi manusia (HAM). Dalam konteks penilaian KPUD dan Kejaksaan terkait status hukum *incumbent* sebagai salah satu peserta, Panwas cenderung mengikuti saja apa yang sudah ditetapkan itu. Energi Panwas lebih banyak tercurah dengan kesulitan sumber daya anggaran pengawasan, dibandingkan dengan sikap kritisnya terhadap proses penetapan pasangan calon.

Ketua Panwas Provinsi Bengkulu memberikan catatan lebih lanjut mengenai kekeluasaan Agusrin Najamuddin sebagai *incumbent* yang akan mencalonkan diri kembali dalam pemilukada Gubernur Bengkulu:

²⁶ Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Dunan Herawan, Bengkulu, 9 November 2010.

²⁷ Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Dunan Herawan, Bengkulu, 9 November 2010.

*"Waktu pemilukada Gubernur Bengkulu di tahun 2010, ada pernyataan Jampidsus Marwan Efendi yang menyatakan status Najamuddin sebagai tersangka ditunda. Ini karena alasan agar tidak menghalangi haknya sebagai warga negara untuk mencalonkan diri sebagai peserta pemilukada. Ia beralasan jangan sampai kejaksan menjadi pemutus atau penghalang dari hak sebagai warga Negara. Panwas melihat pandangan para penegak hukum, dan Najamuddin belum sebagai terdakwa Sehingga Panwas berpegang pada asas praduga tak bersalah. Panwas juga tidak bereaksi apa-apa. Panwas mengikuti saja apa yang sudah diproses oleh KPU. Sebenarnya, pada akhirnya, bulan April, memasuki tahap pencalonan dan KPU juga ditanya oleh Panwas tentang kasus calon dan ternyata KPU melihatnya secara administratif tidak menjadi persoalan yang menghalangi proses pencalonan."*²⁸

Pandangan status hukum Najamuddin, juga melihat kasus-kasus serupa sebelumnya. Di Bengkulu, banyak menghadapi kasus-kasus hukum tertentu, misalnya calon anggota DPRD Kabupaten Kaur, calon bupati Bengkulu Selatan, kasus calon Bupati di Kabupaten Seluma, yang terkait persoalan ijazah palsu, dan sebagainya. Panwas melihat ini sudah melalui proses penyaringan, dan artinya, dianggap tidak menjadi masalah. Apalagi, secara umum sikap masyarakat terkait masalah ini, juga tidak mengalami gejolak. Kalaupun ada pandangan tertentu, lebih berkembang terbatas pada mereka yang memahami hukum. Bagi pers sendiri, mereka memberitakan masalah status Agusrin sebagai tersangka, tetapi bagi KPUD, status itu tidak menghalangi dirinya untuk mencalonkan diri. Sehingga, Agusrin lolos sebagai salah satu figure dalam pasangan calon. Pendapat tertentu, seperti halnya pengamat, pengajar perguruan tinggi dan mahasiswa menilai kritis terkait persoalan ini. Tetapi,

²⁸ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Satoroni, Bengkulu, 9 November 2010.

kritik ini dianggap “angin lalu” dan KPUD beralasan sebagai belum berkekuatan hukum tetap serta menganut asas praduga tidak bersalah.²⁹

Pandangan legalistik formal semacam ini, dalam realitas dapat menjadi sandera bagi pemilukada agar benar-benar menghasilkan kepemimpinan yang relatif *clean* dari kasus-kasus penyalahgunaan kewenangan, seperti halnya dugaan korupsi. Padahal, posisi *incumbent* yang hanya sekedar cuti kampanye dan bukan mengundurkan diri saat mencalonkan diri kembali, dianggap rawan bagi terjadinya intervensi politik tertentu terhadap proses penyelenggara dan pihak KPUD atau Panwas setempat. Seharusnya bagi *incumbent* yang mencalonkan kembali dalam pemilukada dikenakan ketentuan untuk mengundurkan diri sementara dari posisi jabatannya, atau tidak sekedar mengambil cuti. Hal ini untuk mencegah kemungkinan terjadi intervensi politik tertentu dalam proses penyelenggaraan pemilukada.³⁰

Seleksi dan rekrutmen partai atau gabungan partai juga merupakan faktor yang sangat mendasar dalam menghasilkan kualitas kepemimpinan politik di daerah sebagai hasil dari mekanisme pemilukada. Sehingga, bukan menyalahkan pemilukada langsung oleh rakyat ketika seleksi dan rekrutmen pasangan calon justru menghasilkan di antara mereka mengalami kasus hukum tertentu, yaitu dikenakan status sebagai tersangka atau bahkan terdakwa dan terpidana. Karakter partai dalam seleksi dan rekrutmen pasangan calon pemilukada secara “sewa perahu” jelas harus dihilangkan, karena tidak saja menghasilkan tingginya biaya politik pemilukada. Tetapi

²⁹ Wawancara dengan Wakil Pemimpin Redaksi Harian *Rakyat Bengkulu*, 12 November 2010.

³⁰ Lili Romli, “Pemilukada Gubernur dan Persoalan Kelembagaan Penyelenggara”, Diskusi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 4 November 2010

karakter ini juga mendorong terjadinya politik uang dan rendahnya akuntabilitas pasangan calon yang dihasilkan proses politik pemilukada itu sendiri.³¹

Terdapat persoalan mendasar mengenai proses kapitalisasi demokrasi yang telah menimbulkan efek samping politik uang dalam pemilukada. Di samping pelanggaran yang cenderung merugikan tingkat kompetisi antar pasangan calon, yaitu merugikan bagi pihak tertentu dan sebaliknya menguntungkan bagi pihak lainnya. Tetapi sebenarnya, hal ini juga penting dilihat dari segi kemauan dan sekaligus kemampuan dari aparat penegak hukum dalam menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran yang disampaikan Panwas. Posisi Panwas cenderung lebih sebagai “penjaga garis di pinggir lapangan” dibandingkan sebagai “wasit yang dapat menganulir atau meniup pluit” ketika terjadi pelanggaran.³² Posisi Panwas demikian yang sekedar “mengangkat bendera” sebagai tanda perlunya wasit memberikan peringatan atas terjadinya suatu pelanggaran, dapat diabaikan saat wasit sendiri membiarkan pelanggaran tersebut terus berlangsung.

Kritik terkait lemahnya posisi Panwas selama ini, diakui memang tidak saja terjadi secara struktural terhadap pihak penyelenggara, yaitu KPUD, tetapi juga terhadap pemerintah daerah yang menjalankan peran fasilitasi kebutuhan logistik pemilukada, terutama terkait masalah anggaran. Kendala anggaran dalam Pemilukada Gubernur Bengkulu, tidak saja mengulang pengalaman saat pemilukada di tingkat Bupati/Walikota.³³ Tetapi kritik itu juga berkaitan dengan kemampuan dan komitmen aparat penegak hukum untuk menindaklanjuti setiap pengaduan yang

³¹ *Ibid.*

³² Nurhidayat Sardini, “Pemilukada Gubernur dan Persoalan Kelembagaan Penyelenggara”, Diskusi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 4 November 2010.

³³ Contohnya sebagaimana yang dialami oleh Kabupaten Bengkulu Tengah (Benteng) yang sempat harus menunda Pemilukada Bupatinya. Lihat “Pemprov Beri Sinyal Pertahankan Bambang”, *Bengkulu Ekspres* 10 November 2010.

disampaikan, terutama langkah-langkah yang diambil oleh kepolisian dan kejaksaan. Bahkan, sebenarnya, beberapa kasus Panwas di daerah-daerah tertentu, sudah diinventarisir dan direkomendasikan oleh Panwas terhadap pihak KPUD setempat untuk diberikan sanksi tertentu.³⁴

Dalam pengawasan terhadap proses pemeriksaan berkas dan verifikasi faktual serta penetapan pasangan calon, diakui memang lemah secara kelembagaan. Dinilai bahwa: *"Panwas, sangat tidak optimal dana ditahan, 6 bulan tidak digaji, tidak optimal mengawasi tahapan, sampai pasca penetapan hasil pemiulkada. Seret dana pemma untuk Panwas. Sistem penyelenggaraan pemilukad harus dibenahi, bukan berarti pemilukada langsung dihapus dan dikembalikan dipilih lagi oleh DPRD. Panwas dan KPU dituntut harus independen sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan pemilukada."*³⁵ Padahal, kelemahan ini berakibat pada kondisi tertentu. Dideskripsikan bahwa : *"salah satunya, tidak berkualitas hasil pemiulkada, adalah status tersangka. KPU terkesan dikooptasi tidak indenpenden dan tergantung Gubernur. Padahal KPU mempunyai otoritas. Mungkin, karena terkait anggaran yang dipegang pemma. Hal lain, adalah seleksi dengan posisi kewenangan rekomendasi gubernur yang kuat. Sehingga, seharusnya, tidak perlu lagi rekomendasi gubernur. Kooptasi pemma birokrasi terhadap KPU daerah sangat besar sekali."*³⁶

Posisi periferial Panwas yang diibaratkan hanya menjadi penjaga garis, semakin lemah karena dirinya juga tidak dapat memberikan sanksi bagi pihak kelompok atau perorangan yang diduga telah melakukan pelanggaran. Sebaliknya, kalangan penegak hukum yang tergabung menjadi unsur Sentra Gakkumdu, justru menunjukkan kurang positif terhadap kemampuan Panwas dalam mengajukan bukti-

³⁴ Ibid.

³⁵ Wawancara Dekan FISIP Universitas Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010.

³⁶ Wawancara Dekan FISIP Universitas Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010.

bukti lengkap yang dikumpulkan. Panwas dianggap tidak saja cenderung kurang mengerti masalah hukum secara memadai, tetapi juga seringkali mengalami kesulitan mengajukan barang bukti dan saksi terkait dugaan pelanggaran yang dilaporkannya.³⁷ Kalau memang kondisinya semacam itu, maka otomotif Sentra gakumdu di jajaran Reskrim kepolisian, tidak akan bergerak menyelidiki dan menyidik lebih lanjut perkara.³⁸

Terkait dengan kesulitan barang bukti yang harus dihadirkan oleh Panwas, dianggap tidak terlepas dari latar belakang pendidikan kebanyakan para anggota Panwas yang bukan sarjana hukum. Di Bengkulu, misalnya, ketua Panwas berlatar belakang sarjana kesehatan, anggotanya sarjana pertanian, dan seterusnya. Gelar perkara dalam pengusutan masalah dugaan pelanggaran, justru berasal dari inisiatif polisi bukan dari panwas. Polisi beranggapan bahwa seharusnya kepolisian secara struktural keanggotaan menjadi unsur yang berada dalam Panwas. Artinya, bukan berada terpisah dari Panwas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2007.³⁹ Hal ini terkait tingkat kepercayaan publik kepada netralitas politik birokrasi. Polisi memandang, selama ini, rata-rata karakteristik tidak netral birokrasi dalam pemilukada saat *incumbent* maju.

Panwas mengalami keterbatasan dalam melakukan pengaduan terkait kasus-kasus yang dianggap sebagai pelanggaran pemilukada. Keterbatasan ini sering membuat hubungan dengan proses penegakkan hukum yang dilakukan oleh aparat berwenang menjadi tidak kondusif bagi proses penyelesaian masalah pemilukada secara tuntas.⁴⁰ Atau dalam bahasa yang umum digunakan adalah menjadi

³⁷ Wawancara Thdin Tadiro, Wadir Reskrim Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

³⁸ Wawancara Thdin Tadiro, Wadir Reskrim Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010

³⁹ Wawancara Thdin Tadiro, Wadir Reskrim Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

⁴⁰ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Satoroni, Bengkulu, 9 November 2010.

kadaluwarsa sesuai batas waktu yang ditentukan untuk proses penanganan masalahnya secara hukum. Panwas hanya melaporkan apa yang diindikasikan sebagai bentuk-bentuk pelanggaran pemilukada. Tetapi pada kenyataannya, aparat memandang bahwa panwas seharusnya dapat melangkah lebih jauh terhadap substansi masalah yang dilaporkan, misalnya mengenai detail saksi, identitas pelaku, kurun waktu, dan sebagainya dari suatu peristiwa yang terjadi. Tuntutan yang berlebihan semacam ini dianggap justru tidak sesuai dengan ruang lingkup kewenangan panwas yang memang terbatas. Ketika tuntutan yang dibebankan kepada Panwas justru tidak sesuai tugas dan wewenang dimilikinya, maka kemudian ironisnya aparat menuduh Panwas tidak mengerti masalah atau bahkan dikesankan buta secara hukum.

Selama ini proses penanganan dugaan pelanggaran pemilukada mengikuti ketentuan yang berlaku terkait pidana secara umum di KUHP, artinya memiliki waktu yang jauh lebih panjang daripada ketentuan Pemilu pada umumnya.⁴¹ Ketentuan pemilu pada umumnya, seperti halnya pemilu legislatif dan pemilu presiden, ditentukan batas waktu yang ketat paling lama 14 hari sejak proses penyampaian pengaduan dan penanganan perkaranya. Sehingga, sangat terbatas kurun waktunya dan lebih daripada itu dianggap sebagai kadaluwarsa. Hal ini sesuai perintah langsung dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.⁴²

⁴¹ Wawancara dengan AKP Tedy Rismawan, Kepala Bidang Permasalahan Strategis Daerah (Kabid II) Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010:

⁴² Lihat ketentuan yang tertuang di Pasal 190 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 misalnya, terkait akumulasi kurun waktu maksimal sejak proses pelaporan kepada Panwas, tindak lanjut laporan itu, dan kemungkinan meminta keterangan tambahan dari pelapor.

Kepolisian memandang, sesuai KUHP, untuk tindak pidana di bawah 6 tahun maka masa kadaulawarsanya adalah 3 tahun. Tindak pidana tuntutananya di bawah 12 tahun, masa kadaulawarsanya adalah 6 tahun. Tindak pidana tuntutananya 18 tahun ke atas, masa kadaulawarsanya adalah 12 tahun. Reskrim berharap kurun waktu maksimal tindak lanjut penanganan pidana pemilukada sebaiknya disamakan saja dengan ketentuan pemilu pada umumnya. Hal ini, meskipun menjadi lebih sempit waktunya, maka akan memberikan kepastian hukum.⁴³ Sebaliknya, dengan kondisi penyamaan kurun waktu proses penanganan pemilukada, akan mengurangi sasaran kritik publik yang dianggap polisi mencari-cari kelemahan substansi pengaduan, saksi, bukti-bukti dan sebagainya. Padahal, Panwas sendiri selama ini dianggap kesulitan dalam menindaklanjuti dan menentukan indikasi pidana atau sekedar administratif pelanggaran pemilukada. Solusi kongkritnya, adalah polisi dan jaksa kembali menjadi salah satu unsur yang berada dalam panwas.⁴⁴ Hal ini sekaligus menghilangkan ketidakpercayaan publik terhadap masalah netralitas aparat dalam pemilu.

Kelemahan Panwas, seharusnya dapat diimbangi dengan antusiasme masyarakat untuk melakukan pemantauan, berupa sikap kritis terhadap dugaan pelanggaran. Kurangnya partisipasi publik dalam konteks pemantauan pemilukada dan melakukan pelaporan saat ditemui dugaan pelanggaran kepada Panwas, mempengaruhi Panwas secara kelembagaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Masyarakat cenderung terlihat apatis dan kurang memiliki tingkat pemahaman politik memadai. Apatisme sudah muncul sejak pemilu tahun 2004, karena saat itu mulai berperan orang-orang yang tidak diharapkan justru kemudian

⁴³ Wawancara dengan AKP Tedy Rismawan, Kepala Bidang Permasalahan Strategis Daerah (Kabid II) Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

⁴⁴ Wawancara dengan AKP Tedy Rismawan, Kepala Bidang Permasalahan Strategis Daerah (Kabid II) Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

ironis menjadi pemimpin.⁴⁵ Pada waktu itu, muncul persoalan terkait persyaratan sebagai calon. Ini mulai dari persyaratan calon dari legislatif, orang-orang yang sudah diketahui oleh masyarakat umum bermasalah secara hukum, ternyata tidak terdapat jaringan agar mereka diseleksi ketat sebagai calon terpilih. Apalagi waktu itu, mereka sedang *euphoria* partai dan siapapun yang berminat masuk, dengan kondisi jaringan partai yang menjadi saringan rekrutmen, juga tidak maksimal perannya agar terhindar dari kemungkinan terjadi diskualifikasi. Sehingga, muncul semacam rumus yaitu memiliki uang dan hubungan atau jaringan luas dengan masyarakat, maka dapat menjadi tokoh politik. Bahkan, terdapat rumus yang lebih kongkrit lagi untuk di kabupaten, seorang calon kepala daerah cukup memiliki modal uang Rp 24 juta.⁴⁶

Dengan modal uang ini secara politik dipastikan akan memperoleh jumlah suara tertentu yang signifikan bagi perolehan suara. Hal ini sudah luar biasa dan membuat masyarakat berfikir sangat pragmatis dan tidak ada lagi idealisme, misalnya tidak berfikir jangan bermain uang. Sebaliknya, masyarakat berfikir kapan lagi meminta biaya, sebelum calon ini nantinya menjabat. Bagi calon terpilih, suara masyarakat sudah dibeli, sekarang giliran dirinya menentukan proses lebih lanjut. Fenomena ini berkembang luas dan menunjukkan proses pemilu yang berkembang di tanah air, sudah sangat rusak dan bahkan muncul kesan kalau ingin menjadi pemimpin harus mampu sebagai preman.⁴⁷ Dinilai bahwa: *"Isu politik uang, sangat luar biasa (pada saat pemilukada) 2010. Bisa dilihat, bukan hanya berbentuk uang fisik, tapi juga dalam bentuk pembagian sesuatu, misalnya kompor gas, supermi, traktor dan sebagainya. Panwas enggak bisa apa-apa, panwas tumpul ditengah kasat mata berkembang praktek menyimpang. Faktornya panwas operasional sulit, APBD,*

⁴⁵ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Satoroni, Bengkulu, 9 November 2010.

⁴⁶ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Satoroni, Bengkulu, 9 November 2010.

⁴⁷ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Satoroni, Bengkulu, 9 November 2010.

ditahan dana untuk panwas. Seharusnya dibiayai APBN. Artinya, bersama Bawaslu, dianggarkan untuk amanat dana panwas di daerah-daerah, bukan tergantung belas kasihan aparat pemda.”⁴⁸

B. Analisis Hasil Penelitian

Formalitas prosedural dan ketentuan legal peraturan perundang-undangan, sangat menjadi pegangan bagi Panwas dalam mengawasi proses penetapan pasangan calon yang dilakukan oleh KPUD. Kasus pemilukada Gubernur Bengkulu tahun 2010, menunjukkan bahwa legalitas formal pegangan ini justru membawa masalah tidak saja bagi realitas persaingan antar pasangan calon. Tetapi, pegangan supervisi yang dijalankan oleh Panwas dan KPUD tersebut, juga membawa efek kontradiksi antara legalitas status pemenuhan persyaratan sebagai peserta terhadap legitimasi pasangan calon yang dinyatakan sebagai pemenang pemilukada. Meskipun ketentuan asas praduga tidak bersalah digunakan sebagai alasan, saat kelembagaan hukum, seperti halnya kejaksaan dan kepolisian, menetapkan status tersangka bagi yang bersangkutan, maka publik akan menyoroti peranan Panwas sebagai lembaga pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilukada.

Peran Panwas yang lemah tidak saja disebabkan oleh faktor internal sumber daya yang dimilikinya, tetapi juga rendahnya keterlibatan warga dalam turut memantau jalannya pemilukada. Beberapa kelompok masyarakat semula memang mengajukan rencana memantau pelaksanaan pemilukada untuk mendaftarkan KPUD. Tetapi, pada kenyataannya keinginan ini tidak direalisasikan dalam bentuk organisasi pemantau yang secara riil melakukan pemantauan. Ketiadaan pemantau publik secara kelembagaan terhadap pemilukada, menyulitkan Panwas dalam

⁴⁸ Wawancara Dekan FISIP Universitas Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010.

mengajukan laporan terkait dugaan pelanggaran. Pemantauan lebih dilakukan oleh pasangan calon dan partai masing-masing secara partisan, yang kadangkala hanya menimbulkan saling kisruh silang pendapat atas suatu temuan dugaan. Meskipun relatif minim pengajuan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, tetapi silang pendapat antar tenaga pengawas dari partai dan pasangan calon, seringkali muncul ke atas permukaan.

Sinergi Panwas dengan aparat penegak hukum, yaitu dari Kepolisian dan Kejaksaan, juga lemah. Masing-masing aparat tampaknya terlampau berpegang pada *ego corps* masing-masing, dalam menilai kinerja tindak lanjut temuan atas dugaan pelanggaran. Meskipun sudah dibangun nota kesepahaman antara kelembagaan Polda, Kejaksaan Tinggi, dan Panwas, tetapi persoalan *ego sektoral* ini tetap menjadi hal yang selalu berbenturan. Panwas beranggapan, mustahil mereka harus mengidentifikasi informasi temuan dan saksi secara detail, karena beban tugas pengawasan itu sendiri memang sangat luas. Panwas merasa tidak harus menelusuri asal mula datangnya laporan secara lengkap, dan masalah kelengkapan berkas dan detail atas temuan atau identitas pelapor harus menjadi tugas Polisi untuk menelusurinya. Sebaliknya, Kepolisian menganggap, Panwas tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan unsur pelaporan secara lengkap atau bahkan justru kurang memahami hukum. Latar belakang pendidikan dan profesi anggota Panwas yang kebanyakan bukan dari bidang hukum, juga semakin memperkuat anggapan Polisi tersebut.

Ketidaksinkronan Panwas terkait pelaporan dugaan pelanggaran, menyebabkan kasus-kasus pemilukada menjadi kadaluarsa. Proses penanganan tahapan pemilihan pasangan calon menjadi jauh dari kesan transparan terhadap publik. Sebaliknya, oligarki elit lebih kuat mewarnai transaksi dalam proses penetapan pasangan calon, terutama mereka yang berasal dari jalur partai atau gabungan partai.

Panwas tidak dapat menangkap lebih lanjut terkait pola transaksi politik antar elit yang sarat dengan politik uang. Sehingga, Panwas justru sangat kompromistis terhadap langkah KPUD yang meloloskan begitu saja terutama bagi pasangan calon yang mempunyai basis politik partai yang kuat di Provinsi Bengkulu.

1. Ketidakdayaan berhadapan dengan Pendekatan Politik Pasangan Calon

Panwas tampaknya mengalami keterbatasan, ditingkat internal, yaitu terkait personel pemantau lapangan dan anggaran, agar dapat bergerak maksimal. Keterbatasan sumber daya ini menyebabkan Panwas terlihat kurang dapat menjalankan secara penuh berbagai tugas dan wewenangnya di setiap tahapan pemilu, termasuk dalam proses penetapan pasangan calon. Panwas tidak dapat mengajukan dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota KPUD terhadap berkas pengajuan pasangan calon. Pendaftaran pasangan calon menjadi terlampau menguntungkan bagi mereka yang berasal dari jalur partai atau gabungan partai politik dibandingkan yang berasal dari jalur perseorangan. Hal ini terkait dengan langkah KPUD yang akan membicarakan kembali persyaratan verifikasi atas kelengkapan berkas dan dukungan bagi pasangan calon dari jalur perseorangan dalam rapat pleno. Panwas hanya melakukan protes keras, tetapi tidak ditanggapi positif oleh KPUD.

Keterbatasan internal yang dihadapi Panwas, memang tidak menimbulkan intervensi politik tertentu yang mempengaruhi nilai-nilai imparialitas yang seharusnya dimiliki. Tetapi keterbatasan internal ini membuka peluang bagi pasangan calon dan para pendukung atau tim suksesnya bergerilya secara politik dan bahkan melanggar aturan dalam meraih dukungan pemilih. Tindakan gerilya politik ini secara massif terjadi terutama di kawasan yang jauh dari pusat perkotaan, atau di pelosok-

pelosok pedesaan. Panwas tidak dapat menjangkau instrumen pengawasannya dalam rangka mencegah berbagai pelanggaran. Pasangan calon yang saling bersaing satu sama lain, tidak jarang mencoba mendekati KPUD dan Panwas, termasuk saat pendaftaran, verifikasi dan sekaligus proses penetapan para kandidat yang nantinya akan diumumkan resmi sebagai peserta pemilukada.

Meskipun pendekatan tim sukses pasangan calon terhadap KPUD dan Panwas bukan dalam konteks intervensi politik, tetapi prinsip imparsialitas yang dipertaruhkan justru dapat membawa perspektif publik kurang positif tentang pemilukada. Apalagi, dugaan politik uang dan berbagai bentuk pelanggaran penggalangan dukungan pemilih, terkesan masih terjadi. Birokrasi pemerintah daerah mengalami demam untuk mendukung *incumbent*, karena terkait pengamanan posisi struktural jabatannya. Relatif tidak terdapat gugatan publik atas status hukum dalam proses pencalonan *incumbent* dan terjadinya kesejajaran Panwas terhadap langkah KPUD dalam tahap pencalonan peserta, juga menjadi pertimbangan reposisi netralitas birokrasi. Reposisi netralitas birokrasi saat *incumbent* maju sebagai bakal calon, biasanya tidak ditanggapi oleh Panwas sebagai sesuatu yang ekstra kritis dalam proses pengawasannya. Artinya, Panwas lebih menggunakan pola *business as usual* sebagaimana pengawasan setiap tahapan pemilukada lainnya dan berlaku bagi setiap pasangan calon pada umumnya, baik *incumbent* ataupun bukan.

Pola pengawasan yang lebih berlaku secara umum biasanya terjebak pada rutinitas formal. Sehingga, peran Panwas tidak memiliki arti terlampau memadai terhadap *fairness* demokrasi pemilukada. Lemahnya peran panwas ini membuka peluang terjadinya intervensi politik tertentu yang menguntungkan salah satu pihak yang saling bersaing. Pada kasus pemilukada Gubernur Bengkulu, pendekatan politik tim sukses pasangan calon memang belum berkembang sebagai makna intervensi politik tertentu. Konteks pendekatan politik lebih bermakna pada membangun

komunikasi terkait aturan main yang diterapkan antara KPUD dan Panwas, agar pasangan calon mudah memahami dan menjalankannya.

Beberapa hal yang menunjukkan lemahnya peran Panwas terhadap proses penetapan pasangan calon Pemilukada Gubernur Bengkulu, sebagai berikut:

2. Ketergantungan pada Posisi Incumbent Terkait Fasilitas Panwas

Dengan konstruksi penganggaran kebutuhan pemilukada di tingkat APBD, maka *incumbent* memperoleh posisi menentukan bagi kelangsungan proses penyelenggaraan pemilukada. Panwas turut menjadi "korban" dari konstruksi penganggaran pemilukada demikian, di samping tentu KPUD sendiri sebagai pihak penyelenggara. Bahkan, KPUD dan Panwas terkesan harus "mengemis" agar alokasi anggaran bagi pemenuhan kebutuhan operasionalnya segera dicairkan. Fenomena yang ironis terkait keterbatasan sumber daya Panwas dan ketergantungan terhadap pemerintah daerah ini, jelas menguntungkan posisi *incumbent* yang akan mencalonkan dirinya kembali. Proses pendaftaran pasangan calon melalui gabungan partai politik menjadi kuat diwarnai oleh peran oligarki para elitnya. Bahkan, transaksi politik dalam proses pencalonan telah membuat kompromi tertentu bagi KPUD, dengan alasan supaya tidak berdampak pada terjadinya gejolak yang mengganggu keamanan daerah setempat. Apalagi, beberapa aksi kekerasan yang dialami KPU daerah-daerah tertentu lainnya, telah mengambil jalan pintas bagi KPU Provinsi Bengkulu untuk mencari posisi "aman".

Oligarki elit yang menentukan arah pelaksanaan fungsi rekrutmen partai politik, berkembang lebih menentukan dibandingkan usaha maksimal Panwas dalam menjalankan mandat yang ditentukan aturan perundang-undangan. Dengan sumber daya Panwas yang sangat tergantung pada pemerintah daerah untuk proses pengadaannya, maka Panwas terkesan kurang maksimal bersikap kritis terkait

berbagai dugaan pelanggaran. Tim sukses pasangan calon biasanya kurang terdeteksi gerilya politik uang yang dilakukannya, karena berbagai kamufase kegiatan dapat menutupi berbagai pelanggaran yang dilakukannya.

Di tingkat pendaftaran, verifikasi dan penetapan hasil kerja KPU terkait pasangan calon definitif yang dianggap memenuhi persyaratan, dianggap relatif bebas dalam penggunaan politik uang. Meskipun, dinamika birokrasi cenderung tidak netral lagi dan menguntungkan bagi posisi *incumbent* yang akan mencalonkan diri kembali. Kecenderungan ini dapat merupakan cermin kondisi lokal yang sangat menyulitkan setiap pemegang jabatan publik birokrasi untuk mengambil sikap politik tertentu. Padahal, sikap politik ini dapat membawa resiko tertentu bagi secara pribadi menguntungkan terkait promosi, saat *incumbent* menang kembali atau justru kalah dalam pemilu. Sehingga, proses penetapan pasangan calon dan dinamika politik di tingkat birokrasi secara tidak langsung biasanya berlangsung paralel dalam pemilu. Meskipun ketentuan terkait netralitas pegawai negeri terhadap politik dan keharusan mengundurkan diri bagi PNS yang mencalonkan diri dalam pemilu, kecenderungan memanasnya potensi konflik yang mulai terjadi sejak tahap proses penetapan pasangan calon tetap tidak terhindarkan.

Dari 6 kabupaten yang ada di Provinsi Bengkulu, *incumbent* hanya kalah di satu kabupaten. *Incumbent* menentukan anggaran, tim seleksi, dan aturan lain pemilu menguntungan dirinya, Birokrasi cenderung digerakkan oleh *incumbent*. Jumlah PNS masih dominan, di antara 1,7 juta penduduk. Untuk kota Bengkulu saja, dapat disebut sebagai kota pegawai, lowongan PNS sangat tinggi, dan dalam konteks interaksi pemda, sangat mudah terjadi dan saling cerita di masyarakat.⁴⁹ Media menangkap fenomena mobilisasi terselubung dari pegawai negeri. *Incumbent* sudah

⁴⁹Wawancara dengan Wakil Pemimpin Redaksi Harian Rakyat Bengkulu, Bengkulu, 12 November 2010.

tentu akan membantah mengenai tuduhan ini. Sejauh ini, dari internal birokrasi belum ada yang berani atau patuh terhadap perintah atasan, untuk mengungkap tuduhan mobilisasi pegawai. Menjelang pemilukada Gubernur, di Kabupaten Bengkulu Selatan, misalnya, akibat pemilukada, belum sebulan sudah terjadi mutasi besar-besaran.

Dengan posisi ketergantungan KPUD dan Panwas terhadap proses pencairan kebutuhan sumber daya internal roda organisasinya, maka tingkat intervensi politik *incumbent* terhadap pihak penyelenggara pemilukada hanya bergantung pada *incumbent* itu sendiri. Tidak terdapat kewenangan KPUD dan Panwas yang mampu mencegah terjadinya campur tangan politik ini, ketika *incumbent* yang memiliki kewenangan proses administrasi dan politik sumber daya pemilukada berniat melakukannya. Konstruksi kelembagaan demokrasi Panwas yang cenderung kurang sepadan dengan tugas dan wewenangnya yang cukup berat hingga ke tingkat lapangan, menjadi kurang menarik bagi para calon yang ingin mendaftar sebagai tenaga pengawas lapangan. Kondisi yang mengeskakan ini tentu menjadi ketimpangan sumber daya di internal panwas justru semakin mudah mengundang intervensi politik tertentu dari pihak-pihak yang saling bersaing dan berkepentingan.

Ketergantungan Panwas terhadap fasilitas yang diberikan pemerintah daerah, semakin melemahkan sikap kritis Panwas terhadap *incumbent* yang mencalonkan diri kembali. Fasilitas personel staf sekretariatnya yang dialokasikan oleh Pemda, juga menjadi persoalan lain dari ketergantungan sumber daya internalnya terhadap fasilitasi dari pihak birokrasi. Sehingga, pasca Putusan MK No.11/PUU-VIII/2010, rekrutmen keanggotaan Panwas baru satu langkah lain. Langkah lain adalah pengadaan staf sekretariat Panwas harus berdasarkan structural hirarki dari kebijakan Panwas. Ini sekaligus menghapus ketergantungan dari sudut sumber daya manusia pendukungnya dan mencegah peluang intervensi politik.

Meskipun tidak berlanjut pada campur tangan politik tertentu, Panwas terkesan segan untuk melakukan pengawasan secara substansi terhadap langkah KPUD atas telaah berkas pasangan calon secara administrasi. Bahkan, dengan mengambil pelajaran yang pernah terjadi saat pemilukada di tingkat Bupati/Walikota di Provinsi Bengkulu, kasus hukum *incumbent* dianggap tidak menghalangi proses pencalonannya. Keraguan atas pasangan calon di luar *incumbent* yang akan mampu menjalankan roda pemerintahan, secara psikologis semakin menunjukan Panwas lebih toleran terhadap kasus yang dihadapi *incumbent*.

Konstruksi kesejajaran Panwas terhadap KPUD yang berdampak pada keutungan bagi posisi *incumbent*, bukan berarti ketiadaan sama sekali kontradiksi dalam hubungan antar keduanya. Komunikasi kadangkala memanasi terkait isu tertentu, seperti halnya saat menerima berkas dari jalur perseorangan dan usaha pencairan anggaran. Panwas merasa KPUD terlampaui berbelit-belit terkait dua materi muatan salah satu tahapan pemilukada itu. Sebaliknya, bagi KPUD lebih melihat pada prosedur yang harus dilalui, dibandingkan sekedar pertimbangan efektivitas pelaksanaan ketentuan berhadapan dengan kondisi lapangan.

3. Panwas Mengikuti Ketentuan yang Digunakan KPUD

Ketentuan legal formal yang digunakan oleh KPUD dalam menerima berkas, menilai terpenuhi atau tidak terpenuhinya persyaratan pasangan calon sebagai peserta resmi pemilukada, biasanya sejalan dengan keputusan Panwas. Panwas tidak melakukan terobosan bersifat inovatif dalam rangka melihat secara lebih substantif dibandingkan sekedar prosedural ketentuan secara tertulis. Hal ini juga digunakan saat mengawasi proses verifikasi oleh KPUD. Pada kasus Pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu, tidak saja pernyataan di tingkat pemerintahan daerah yang

dijadikan acuan, tetapi juga penilaian dari aparat hukum di tingkat pusat. Hal ini, terbukti dari alasan Jampidus Marwan Efendi terkait status hukum salah satu pasangan calon, yaitu *incumbent*, Agusrin Najamuddin, sebagai tersangka, yang dianggap tidak menghalangi proses pencalonannya. Pernyataan secara hukum ini dikaitkan dengan perspektif seolah-olah dalam kerangka hak asasi manusia (HAM), sebagai salah satu nilai esensial bagi setiap orang untuk mencalonkan diri dalam jabatan publik.

Panwas merasa kekurangan energi dalam proses tindak lanjut kemungkinan pelanggaran ketentuan secara lebih substantif dari apa yang ditetapkan secara legalitas peraturan perundang-undangan. Kelemahan energi pendukung ini, terkait dengan persoalan lemahnya partisipasi publik untuk memberikan input terkait proses penggalangan dukungan dan berbagai cara yang ditempuh oleh masing-masing pasangan calon dan gabungan partai politik pendukungnya. Pentingnya, input dari partisipasi publik ini, mengingat kuatnya dugaan politik uang dalam rangka pencapaian kesepakatan politik untuk memberikan dukungan bagi kalangan partai. Dengan semakin kuatnya, peran elit partai dalam penentuan kesepakatan politik terhadap pasangan calon yang didukung, maka transparansi terhadap proses pembentukan kesepakatan politik itu semakin menjadi lemah. Karakter partai politik yang masih mengandalkan pada pola "sewa perahu" juga menunjukkan dugaan politik uang dalam transaksi dukungan pemilukada menjadi semakin beralasan. Tuntutan atas peran Panwas justru sangat diperlukan, di tengah partisipasi publik untuk memperkuat landasan penyampaian temuan. Ketidakberdayaan Panwas dan cenderung miskin kreatifitas atas langkah pola supervisi yang dilakukannya, menyebabkan para pasangan calon dengan mudah melakukan nominasi politik dirinya melalui jalur partai kepada KPUD untuk ditetapkan sebagai peserta resmi.

KPUD bukan berarti dominan dalam penentuan pasangan calon yang akan ditetapkan sebagai peserta pemilukada. Pemberkasan secara administratif dengan melibatkan kelembagaan lain, seperti halnya kepolisian, terkait Surat Keterangan Catatan kepolisian (SKCK), ternyata lebih kuat berperan secara administratif dibandingkan verifikasi secara substantif. Kasus Pemilukada Gubernur Bengkulu, relatif terbebas dari gugatan terhadap materi muatan pemberkasan yang sudah dilakukan secara administratif. Sehingga, pola tuduhan saat tahapan penetapan pasangan calon dalam konteks tertentu, seperti halnya kasus hukum dugaan ijazah palsu, perpecahan internal partai pengusung, dan sebagainya, tidak muncul ke atas permukaan. Masyarakat cenderung apatis dalam menghadapi berbagai langkah yang dilakukan KPU dan Panwas terhadap proses penetapan pasangan calon.

Perpindahan partai pengusung dan langkah pasangan calon menjadi pengurus partai yang berbeda dengan awalnya, lebih mewarnai politik persaingan pemilukada. Meskipun hal ini biasa terjadi dalam kehidupan politik yang sarat dengan pertimbangan kepentingan. Karakter partai yang pragmatis dalam langkah-langkah yang ditempuhnya untuk menetapkan pasangan calon, sangat kuat mewarnai sistem kepartaian di tingkat lokal bersangkutan. Tetapi langkah perpindahan politik partai dan pasangan calon yang tidak menyalahi secara hukum ini, secara politik dianggap tidak etis. Apalagi, dengan kesan manipulasi dukungan sejak di internal partai yang mulai mencoba menominasikan sebagai bakal calon, melalui jajak pendapat, pelanggaran etika ini justru dapat diperdebatkan sejak awal. Panwas terlihat lemah melihat apa yang terjadi di balik sejak awal nominasi partai terhadap bakal pasangan calon yang dilakukannya. Padahal, ini dapat berlanjut pada kontroversi ketika pasangan calon tersebut didaftarkan partai atau gabungan partai yang mengusungnya kepada KPUD.

4. Tidak Melakukan Pembinaan Secara Mendasar

Dengan keterbatasan sumber daya pendukung, maka Panwas jelas mengalami persoalan terkait internal organisasinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Menyadari keterbatasan ini, maka seharusnya dilakukan langkah-langkah dalam mengatasi kelemahan internal tersebut. Tetapi, pada kenyataannya, Panwas kurang mampu melakukan pembinaan ke arah langkah-langkah itu secara mendasar. Walaupun hal ini dijalankan, maka pembinaan yang dilakukan adalah bersifat parsial atas dasar *good will* dari ketua Panwas sendiri secara pribadi.

Meskipun secara informal, Panwas dalam mengembangkan kelembagaan fungsi pengawasannya, melakukan kerjasama dengan media massa. Hal ini, antara lain tidak saja terkait *blocking* kolom di halaman tertentu surat kabar dan alokasi jam tayang di televisi dan radio, tetapi juga membuka ruang bagi setiap pengaduan di lapangan dari kalangan jurnalis. Panwas tidak mempunyai dana untuk memberitakan dirinya, berupa kolom khusus. Kerjasama media massa dan panwas, tidak dilakukan secara formal, tetapi secara profesional panwas kalau memberikan berita atau ingin konferensi pers, media siap memberitakan.⁵⁰ Hal ini berbeda dengan KPUD, yang justru mempunyai dana dengan sebutan *media center* KPU Provinsi Bengkulu.

Panwas masih mengandalkan pada upaya reaktif terhadap keterbatasan sumber daya dalam melakukan fungsi pengawasan. Bahkan, upaya reaktif sempat dijalankan melalui protes kerasnya terhadap KPUD yang membuka ruang bagi terjadinya pembahasan ulang terhadap pendaftaran salah satu pasangan calon. Panwas menganggap KPUD telah melanggar kesepakatan tenggat waktu proses pendaftaran pasangan calon, melalui pemberlakuan terhadap berkas pasangan calon

⁵⁰ Wawancara dengan Wakil Pemimpin Redaksi Harian Rakyat Bengkulu, Bengkulu, 12 November 2010,

dari jalur perseorangan yang harus dibicarakan di Rapat Pleno KPUD.⁵¹ Panwas menganggap tindakan KPUD ini telah memberikan keuntungan tersendiri bagi pasangan calon dari jalur partai atau gabungan partai dibandingkan yang berasal dari jalur perseorangan. Langkah reaktif Panwas memang tidak dapat menutupi kelemahan secara mendasar internal Panwas. Ini menimbulkan rentannya posisi Panwas terhadap pendekatan pasangan calon, dalam rangka memanfaatkan situasi yang kurang diawasi secara ketat proses pengelolaan berbagai regulasi pemilu pada di lapangan.

Demikian halnya, upaya reaktif Panwas dengan kalangan aparat penegak hukum, seperti halnya kepolisian yang seharusnya terintegrasi proses penanganannya. Nota kesepahaman yang dibangun dalam konstruksi Sentra Gakkumdu, dalam realitas tidak mengatasi problematik terlampauinya jangka waktu penanganan dugaan pelanggaran. Ketidakmampuan proses penanganan secara terintegrasi ini, menyebabkan berbagai perkara dugaan pelanggaran pemilu menjadi kadaluarsa. Langkah reaktif Panwas cenderung tidak dibarengi usaha membangun komunikasi yang kondusif dengan Kepolisian dan Kejaksaan sebagai pihak yang berwenang untuk menyelidiki perkara ini. Sebaliknya, aparat kepolisian justru menganggap dirinya sebagai pihak yang pasif menerima pengaduan menilai Panwas kurang memahami persoalan hukum terkait perkara pelanggaran pemilu.

Dengan langkah yang tidak dilakukan secara sistematis kelembagaan, maka Panwas mudah mengalami guncangan akibat alokasi sumber daya internal organisasinya yang sedari awal memang sangat lemah. Bahkan, pihak pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas anggaran pemilu dapat memainkan peran Panwas ke arah dukungan bagi *incumbent*. Panwas bukan berfihak pada posisi

⁵¹ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Satoroni, Bengkulu, 9 November 2010.

incumbent, tetapi justru dilemahkan oleh struktur kelembagaan penyelenggaraan pemilukada. Panwas sukar melakukan terobosan sebagai langkah yang menentukan dalam rangka mengatasi persoalan internal sumber daya organisasinya.

Pola rekrutmen yang tidak terprogram secara sistematis profesional dan cenderung politis, menyebabkan Panwas semakin sukar bergerak lincah menghadapi tantangan yang dihadapi. Tantangan itu berupa dinamika setiap tahapan pemilukada, seperti halnya saat proses penetapan pasangan calon berkembang sangat dinamis dibandingkan sekedar formalitas pendaftaran dan pengumuman pasangan calon definitif. Konstruksi Panwas yang tidak terprogram secara baik pengisian kelembagaan dan kewenangan terbatas miliknya, menyebabkan pembenahan yang dilakukannyapun menjadi hanya terbatas dan bersifat reaktif. Konstruksi demikian menyebabkan, pelanggaran dalam proses penetapan pasangan calon menjadi sukar diawasi dan diungkap secara jelas peristiwanya. Padahal, dalam tahapan proses penetapan pasangan calon, berbagai isu dimainkan tidak saja terkait kasus kelengkapan persyaratan administratif berkas pendaftaran. Tetapi, juga kasus ini diwarnai oleh manipulasi penggalangan dukungan bagi pasangan calon tertentu yang merusak substansi demokrasi pemilukada, seperti halnya isu status hukum terkait korupsi, ijazah palsu, jajak pendapat secara sepihak untuk mengukur popularitas bakal calon, dan sebagainya.

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Peran Panwas terhadap pelaksanaan pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu cenderung kurang berjalan maksimal. Peran Panwas semacam ini, juga terjadi saat pemilukada memasuki tahapan proses penetapan pasangan calon. Panwas menganggap prosedur verifikasi oleh KPUD telah berjalan secara benar terkait kelengkapan berkas administratif pasangan calon sesuai ketentuan yang ada. Keyakinan Panwas ini juga berdasarkan pernyataan instansi yang berwenang mengeluarkan administrasi keputusan-keputusan terkait berkas persyaratan seorang calon. Panwas tidak mampu melihat persoalan setiap unsur kelengkapan berkas pasangan calon secara lebih substansi dibandingkan sekedar prosedural semata.

Tuntutan atas *fairness* pemilukada tidak mampu dijawab oleh Panwas secara menyeluruh, terkait dugaan pelanggaran yang terjadi pada saat tahapan proses penetapan pasangan calon. Dugaan ini terdiri atas manipulasi dukungan melalui jajak pendapat yang dilakukan, isu ijazah palsu, dan status hukum sebagai tersangka dari salah satu bakal calon. Kuatnya dugaan pelanggaran ini, terkait oligarki elit yang sangat kuat bertransaksi dalam pelaksanaan fungsi rekrutmen. Fungsi kepartaian dimaksud menjadi wadah yang menentukan seseorang dinominasikan pada jabatan publik tertentu. Terdapat beberapa hal yang menunjukkan lemahnya peran Panwas dengan peluang intervensi politik dari tim sukses pasangan calon dalam pemilukada.

Pertama, Panwas hanya sekedar mengikuti langkah prosedural KPUD. Jalan prosedural formal ini dapat menjebak rutinitas kegiatan pengawasan yang tidak

dapat hanya berlaku secara umum *taken of granted*, tetapi juga mengabaikan penerapan hal-hal secara khusus terkait tahapan tertentu pemilukada. Kemampuan atas menangkap substansi setiap berkas pemenuhan syarat pendaftaran juga menjadi hal yang khusus harus dimiliki Panwas, ternyata tidak ditemui saat Pemilukada Gubernur Bengkulu. Kalaupun pada situasi, Panwas menanggapi hal yang dianggapnya penting, maka sikap ini hanya bersifat terbatas dan sekedar reaktif. Ketertarikan atas isu yang ditanggapinya belum dilakukan dalam kerangka yang sistematis sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan pemilukada secara utuh. Panwas mencoba melakukan reaksi terhadap langkah KPUD yang akan membicarakan kembali kelengkapan berkas pasangan calon dari jalur perseorangan dalam rapat plenonya. Tetapi reaksi dari Panwas ini, diabaikan oleh KPUD.

Kedua, Panwas tergantung sepenuhnya dalam operasional kerjanya kepada fasilitasi Pemda. Kondisi ini menguntungkan posisi *incumbent* dalam mengarahkan proses penyelenggaraan pemilukada. Sehingga, proses penetapan pasangan calon yang berjalan secara elitis dan kurang diawasi secara publik oleh Panwas menjadi rawan bagi terjadinya dugaan pelanggaran. Hal ini juga diperlemah oleh tidak adanya lembaga pemantau independen dari masyarakat yang mengawasi dan memberikan temuannya kepada Panwas. Masyarakat cenderung hanya berfikir pragmatis tentang hal kongkrit secara materi apa yang dapat diberikan oleh calon, dibandingkan program kesejahteraan yang ditawarkan.

Ketiga, Panwas tidak melakukan pembenahan secara mendasar dalam rangka mengatasi persoalan sumber daya internalnya. Langkah kerjasama dengan media dalam sosialisasi peran Panwas lebih mengandalkan pada kemauan personal ketuanya dan terbatas pada alokasi yang diberikan oleh kebijakan redaksi. Keterbatasan pada usaha pembenahan ini, menunjukkan posisi pinggiran Panwas yang kurang menarik minat publik untuk mengimbangi kelemahan struktural Panwas,

termasuk minat kalangan media masa itu sendiri. Karakter “sewa” perahu partai bagi proses penetapan pasangan calon yang kental dengan politik uang tidak mampu dideteksi Panwas. Oligarki elit yang kuat berperan dan lemahnya partisipasi publik dalam mengawasi transaksi politik di lingkaran partai, menyebabkan akuntabilitas para calon yang muncul dalam pemilukada masih menjadi pertanyaan tersendiri.

B. Saran-saran

Dalam rangka memperkuat peran Panwas terhadap proses penyelenggaraan pemilukada, harus diawali dari segi penguatan kewenangan dan sumber daya internal yang dimilikinya. Kasus Pemilukada Gubernur Bengkulu, menunjukkan lemahnya peran Panwas Provinsi terkait tahapan proses penetapan pasangan calon. KPUD dan rekomendasi dari instansi yang berwenang dalam mengeluarkan surat penetapan status hukum setiap bakal calon, lebih berperan menentukan. Sementara itu, Panwas tidak memiliki akses memadai untuk menelusuri lebih lanjut secara substansi terhadap langkah KPUD yang memeriksa secara administrasi dan faktual setiap berkas pasangan calon. Berbagai fenomena peran Panwas ini, melandasi diajukan saran-saran sebagai berikut:

Pertama, perlunya penguatan kapasitas kalangan hukum bagi keanggotaan Panwas. Persyaratan untuk eksekusi rekomendasi ini, adalah mengembalikan kepercayaan publik terhadap integritas aparat birokrasi pemerintahan, terutama dari pihak kepolisian dan kejaksaan. Pengalaman Sentra Gakkumdu, menunjukkan kesan saling ego koorps yang tinggi antar aparat Polisi dan Panwas. Dimasa mendatang, dengan masuknya kembali unsur Polisi dalam keanggotaan Panwas, maka diharapkan proses tindak lanjut pengaduan dapat berjalan efektif. Alasan batas waktu dan kelengkapan saksi dan bukti, tidak lagi menjadi persoalan klasik yang selalu menjadi bahan perdebatan atas wacana perlu tidaknya pengadilan khusus masalah pemilu.

Kedua, penguatan sumber daya internal Panwas sebaiknya tidak hanya menyangkut rekrutmen keanggotaannya. Dengan rekrutmen keanggotaan oleh Bawaslu, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. No.11/PUU-VIII/2010, baru satu langkah penguatan itu. Langkah lain, adalah restrukturisasi sekretariat Panwas yang harus benar-benar di bawah komando Panwas secara langsung. Penguatan sumber daya internal Panwas, adalah dengan alokasi APBN, bukan dari APBD, bagi pembiayaan kegiatan dan pengadaan kebutuhannya. Hal ini sekaligus, mengurangi ketergantungan Panwas kepada fasilitasi pemda yang berdampak pada peluang tertentu bagi *incumbent* saat dirinya mencalonkan diri kembali.

Ketiga, sosialisasi Pemilukada yang dilakukan KPUD dan Panwas harus menjadi kesatuan utuh sebagai lembaga penyelenggara pemilukada. Penyatuan sosialisasi semacam ini, maka akan mampu mendorong partisipasi politik masyarakat setempat dalam memantau proses politik pemilukada. Pada tahapan proses penetapan pasangan calon, rekam jejak dari setiap bakal calon akan terdeteksi secara jelas bagi Panwas. Dengan dukungan partisipasi publik, maka peran Panwas dalam tahapan ini akan didukung oleh input data yang memadai dan tidak berpegang pada ketentuan prosedural formal.

Keempat, revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu untuk kewenangan Panwas yang hanya terkait rekomendasi tertentu terkait pelanggaran tahapan pemilukada dalam proses penetapan pasangan calon. Artinya, Panwas harus dapat mempunyai fungsi eksekusi yang memberikan sanksi bagi pelaku pelanggaran. Ketentuan ini diharapkan akan menghilangkan kesan posisi Panwas yang dianggap tidak strategis dalam pemilukada. Kewenangan pemberian sanksi oleh Panwas juga harus diletakkan pada anggota dan karyawan sekeretariat KPUD dan Panwas sendiri, yang terbukti melakukan pelanggaran, di samping terhadap pihak peserta dan pendukungnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Basuki, Sulistyono (2006), *Metode Penelitian*, Wedatama Widya Sastra FIB Universitas Indonesia, Jakarta.

Eric Broner, Stephen (Editor) (1997), *Twentieth Century Political Theory: A Reader*, Routledge, New York- London.

Harrison, Lisa (2007), *Metodologi Penelitian Politik*, Kencana, Jakarta.

Heywood, Andrew (1999), *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York.

Macridis, Roy. C. (et.al) (1992), *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, Penerbit Erlangga, Jakarta.

Mc Leod, Ross H. et.al, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Research School and Asian Studies, The Australian National University, Institute of South East Asian Studies , Singapura, 2007

Roth, Dieter (2009), *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-teori dan Metode*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.

Satori, Djam'an (et.al) (2009), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Alfabeta, Bandung.

Upe, Ambo, (2008), *Sosiologi Politik Kontemporer: Kajian Tentang Rasionalitas Perilaku Politik Pemilih di Era Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

Media Massa

"Tersangka Korupsi Unggul Dalam Pemilukada Bengkulu", *Koran Tempo*, 7 Juni 2010

"Partai Demokrat Bungker Koruptor", *Media Indonesia* 25 Oktober 2010.

"Serahkan Kasus Agusrin", *Kompas*, 5 November 2010.

"Pemprov Beri Sinyal Pertahankan Bambang", *Bengkulu Ekspres* 10 November 2010.

Dokumen dan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, "Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010", KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010.

Surat Edaran (SE) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/03.A/M.PAN/5/2005

Hasil Diskusi

Sardini, Nur Hidayat, "Pemilukada Gubernur dan Persoalan Kelembagaan Penyelenggara", Diskusi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 4 November 2010

Romli, Lili, "Pemilukada Gubernur dan Persoalan Kelembagaan Penyelenggara", Diskusi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 4 November 2010

Lampiran

Pedoman Wawancara

Panwas:

- (1). Bagaimana gambaran umum pelaksanaan tahapan-proses penetapan pasangan calon pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu?
- (2). Apa saja yang sudah dijalankan oleh Panwas terkait dengan tahapan penyelenggaraan pemilukada tersebut?
- (3). Apakah Panwas menemukan sejumlah pelanggaran pada tahapan proses penetapan pasangan calon pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu?
- (4). Apakah terdapat keberatan atau pengaduan tertentu yang disampaikan oleh pasangan calon dan kalangan masyarakat umum terhadap Panwas?
- (5). Bagaimana Panwas menanggapi berbagai keberatan yang disampaikan oleh masing-masing pasangan calon dan masyarakat selama Pemilukada?
- (6). Persoalan apa saja yang disampaikan oleh pasangan calon kepada Panwas terkait pemilukada Gubernur?
- (7). Bagaimana kerjasama Panwas dengan pihak Sentra Gakkumdu dalam kaitan dengan masalah pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat dan pasangan calon?

- (8). Bagaimana fasilitasi pihak pemerintah daerah Provinsi Bengkulu terhadap kegiatan Panwas dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, termasuk masalah pengadaan anggaran?
- (9). Bagaimana peranan tenaga pengawas pemilu di lapangan di tingkat kecamatan pada tahapan proses penetapan pasangan calon?
- (10). Bagaimana langkah koordinasi dilakukan Panwas Provinsi terhadap para Panwas di tingkat Kabupaten/Kota terkait tahapan-tahapan pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu?
- (11). Apakah ditemui hambatan dalam pelaksanaan tugas para tenaga pengawas di lapangan, misalnya antara lain yang berbentuk kurangnya fasilitas dan kemungkinan terjadinya intimidasi?
- (12). Langkah-langkah apa saja yang dilakukan oleh Panwas dalam mengatasi hambatan pelaksanaan tugas para tenaga pengawas di lapangan?

KPU Provinsi:

- (1). Bagaimana gambaran kerjasama KPU dan Panwas dalam tahapan penyelenggaraan Pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu?
- (2). Langkah-langkah apa saja yang dilakukan oleh KPU terkait dengan adanya pengaduan pelanggaran dalam tahapan Pemilukada Gubernur?
- (3). Apakah terjadi masalah keberatan salah satu pasangan calon yang harus diatasi oleh KPU dan Panwas?

Kesbanglinmas Pemda:

- (1) Langkah-langkah fasilitasi apa saja yang ditempuh oleh Pemda dalam pelaksanaan pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu?
- (2) Apakah dalam proses penyediaan anggaran pemilukada, khususnya bagi Panwas, ditemui hambatan tertentu?
- (3) Bagaimana komunikasi yang dijalin antara pihak Pemda dengan Panwas Provinsi Bengkulu, terkait penyelenggaraan tahapan pemilukada?

Sentra Gakkumdu:

- (1) Bagaimana pihak Sentra Gakkumdu memandang masalah pengawasan terhadap penyelenggaraan tahapan pemilukada?
- (2) Bagaimana peranan Sentra Gakkumdu dalam menangani masalah pengaduan tahapan pemilukada yaitu dalam proses penetapan pasangan calon yang disampaikan oleh Panwas, pendukung masing-masing pasangan calon, dan kalangan masyarakat umum?

Perguruan Tinggi:

- (1). Bagaimana proses penyelenggaraan tahapan pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu secara umum?
- (2). Bagaimana pandangan terhadap peranan Panwas dalam tahapan pemilukada proses penetapan pasangan calon?
- (3). Apakah terdapat hambatan tertentu terkait peranan Panwas tersebut?
- (4). Apakah terdapat kesan tertentu terkait dengan posisi incumbent yang mencalonkan diri kembali dalam pemilukada?

- (5). Bagaimana dugaan pelanggaran terjadi dalam pemilukada di tahapan proses penetapan pasangan calon?

LSM/Media Massa:

- (1) bagaimana Panwas menjalin keterlibatan masyarakat, seperti halnya LSM dan Perguruan Tinggi, dalam mengawasi tahapan pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu?
- (2) Bagaimana proses penanganan pengaduan terkait pelanggaran pemilukada yang disampaikan oleh masyarakat atau pasangan calon kepada Panwas?
- (3) Apakah terdapat kesan bahwa posisi *incumbent* yang mencalonkan diri kembali dalam pemilukada berusaha memberikan intervensi politik tertentu bagi proses penyelenggaraan pemilukada?