

PERAN PANWAS DALAM PROSES PENETAPAN PASANGAN CALON PEMILUKADA GUBERNUR PROVINSI BENGKULU

Prayudi¹⁾

(Naskah diterima 22 Desember 2010, disetujui 10 Maret 2011)

Abstract

The role of the oversight committee for the election tends to be insignificant in the arena of election for the local political leader. Its institutional role is limited to the extent of its legal formal status that it is substantially provided for in the context of achieving the democratic values. Description of role of the committee can be observed in the process of determination of a candidacy package. A study of gubernatorial election in Bengkulu Province shows that the committee could not execute its legal power due to its lack of disposable budgets and highly dependent on local government facilities.

Keywords: Regional Election, committee for the election oversight, package of candidate of governor and its deputy, KPUD, democracy

Abstrak

Peran Panitia Pengawas Pemilu (panwas) cenderung kurang signifikan terhadap pemilihan kepala daerah (pemilukada). Perannya secara kelembagaan terlampau terbatas pada legalistik formal dibandingkan bersifat nilai-nilai demokrasi substansi. Gambaran tentang peran panwas tersebut terlihat dalam tahapan proses penetapan pasangan calon. Studi tentang pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu menunjukkan bahwa panwas menjadi kelembagaan yang tidak strategis disebabkan oleh persoalan kelangkaan internal sumber daya pendukung dan ketergantungan secara eksternal terhadap fasilitasi dari pemerintah lokal.

Kata kunci: Pemilukada, Panwas Provinsi, pasangan calon Gubernur dan wakilnya, KPUD, demokrasi.

¹⁾ Peneliti Utama Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e- mail: prayudi_pr@yahoo.com.

A. Latar Belakang

Berbagai tahapan pemilukada menuntut supervisi secara kelembagaan agar dapat berjalan secara *fair*, tertib, dan demokratis. Salah satu tahapan pemilukada tersebut adalah yang terkait dengan proses penetapan pasangan calon. Peran Panitia Pengawas Pemilukada (panwas) dituntut untuk mampu menjangkau secara menyeluruh 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 massa pendukung.¹ Proses pencalonan kepala daerah masih berpola rekrutmen yang tertutup² dan tergantung oligarki elit partai. Ketidakmampuan peran panwas yang profesional tersebut, justru dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik terhadap proses pemilihan kepala daerah dan bahkan setelah pemenang pemilukada menjalankan roda pemerintahan.

Peran 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 usulan partai atau gabungan partai dibandingkan dari jalur perseorangan. Sehingga, konstruksi politik pengusulan partai atau gabungan partai sangat menentukan dan menjadi penting terhadap pasangan calon yang dimunculkan.

¹Dalam sejarah pernah terjadi di Pemilukada Kabupaten Kaur, Bengkulu, Juli tahun 2005 yang diwarnai kerusuhan, berupa aksi massa yang tidak puas merusak beberapa kantor pemerintahan, dan rumah dinas Ketua DPRD setempat. Lihat "Masa Bakar Kantor Bupati dan DPRD Kaur Bengkulu", lihat <http://www.tempo.co.id>, diakses 18 Februari 2011. Tercatat bahwa intervensi politik masih ditemui dalam institusi penyelenggara Pemilukada dan kurangnya supervisi Panwas dalam proses penetapan pasangan calon merupakan salah satu penyebab lahirnya konflik massa. Catatan "Kerusuhan Pilkada", <http://www.scribd.com/>, diakses 17 Februari 2011.

² Hasil dan survey JPPR (Jaringan Pendidikan Pilih untuk Rakyat) di 10 kabupaten/kota misalnya, menunjukkan 77% responden menyatakan tidak puas dengan proses pencalonan anggota DPR, DPRD, maupun kepala daerah. Ketidakpuasan disebabkan tertutupnya akses terhadap proses pencalonan pejabat publik. Sebanyak 73 % responden menyatakan tidak memiliki pengetahuan tentang proses pencalonan yang dilakukan partai politik tersebut. Lihat, JPPR, *Laporan Pemantauan 10 Pemilu Kepala Daerah 2010*, h. 11.

Di Provinsi Bengkulu, konstruksi politik fungsi rekrutmen calon kepemimpinan di daerah yang berasal dari usulan partai, menjadi tantangan tersendiri bagi panwas dalam menjalankan peran pengawasan pemilukada. Hal ini disebabkan oleh faktor masih belum mapannya kelembagaan partai dan rawan bagi terjadinya politik transaksi tertentu di tengah lemahnya pengawasan publik setempat.³ Prosedur pemilukada yang rawan bagi kontroversi, ditandai oleh munculnya status hukum bermasalah, bagi calon kepala daerah. Status hukum *incumbent* sebagai calon Gubernur Bengkulu, Agusrin Najamuddin, yang *nota bene* adalah sekaligus Ketua DPD Partai Demokrat⁴, sebagai tersangka⁵, dan sikap pasif panwas terhadap tarik ulur pelimpahan kasusnya oleh Kejaksaan Agung ke Pengadilan, merupakan cermin dari kelemahan kelembagaan pemilukada dimaksud. Ketidakkampuan peran 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 pemilukada 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 pemilukada yang justru menjadi beban bagi daerah bersangkutan. Padahal, KPU provinsi Bengkulu dipertanyakan netralitasnya berhadapan dengan intervensi politik tertentu yang mempengaruhi proses penyelenggaraan pemilukada.

³Data jumlah pemilih yang menggunakan hak suaranya di Provinsi Bengkulu, seperti halnya di Kabupaten Seluma (berkurang 6075), Kaur (9.194), dan Kepahiang (3.359), misalnya, termasuk yang mengalami penurunan tergolong tinggi pada pemilu presiden 2009 dibandingkan berbagai daerah lain di Indonesia. Lihat "Pemilih Presiden 153.357.307, TPS 561.393 Buah", dalam <http://www.kpu.go.id>., dikutip 18 Februari 2011.

⁴Sebelum kemudian digantikan oleh Bupati Seluma, Murman Effendi yang secara aklamasi terpilih menjadi Ketua DPD Partai Demokrat Provinsi Bengkulu dalam Musda setempat.

⁵ Ditetapkan sebagai tersangka korupsi Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu, oleh Kejaksaan Agung. Dirinya dituduh terlibat kasus dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), 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, "Tersangka 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.

B. Pertanyaan Penelitian dan Rumusan Masalah

Rapuhnya konstruksi politik proses penetapan pasangan calon, menyebabkan mudah berkembang kontroversi publik. Kontroversi ini meliputi pemenuhan setiap unsur persyaratan ketentuan bakal calon yang muncul, potensi intervensi politik yang besar, dan kemungkinan terjadinya konflik massa. Mengingat rawannya dampak yang ditimbulkan dalam persaingan antar kepentingan dimaksud dan pentingnya pengawasan secara kelembagaan yang melibatkan partisipasi publik, maka pertanyaan penelitian yang diajukan, adalah: *bagaimana peran panwas dalam proses penetapan pasangan calon Pemilukada Provinsi Gubernur Bengkulu?*

Secara rinci, pertanyaan penelitian tadi meliputi beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

- (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 KPUD?
- (2) Kendala apa yang dihadapi panwas dalam menegakkan fungsi pengawasan secara kelembagaan terhadap pemilukada yaitu di tahapan 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

masuk dalam menyambut akan datangnya RUU tentang 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 Teori

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 posisi 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.⁶ 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.⁷

Persoalan bagi negara yang sedang mengalami transisi pasca autoritarianisme menuju demokrasi, adalah sering terjebak pada tahapan demokrasi parsial atau tidak penuh (*partial democracy*). Salah satu ciri tahapan ini, adalah: *unfree and unfair competitive elections*.⁸ Ciri ini harus dibedakan

⁶Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, h. 184.

⁷ *Ibid.*

⁸ Lihat lebih lanjut pemahaman model analisis demokrasi berdasarkan kelembagaan *state* dan *civil society* dari David Potter, "Explaining Democracy" dalam David Potter, David Goldbatt, Margaret Kiloh, Paul Lewis (editor), *Democratization*, Polity Press, in association The Open University, Buckinghamshire, 1994, h. 5.

dengan ciri di tahapan autoritarian dan demokrasi liberal, masing-masing yaitu: *no competitive election*, atau sebaliknya *free and fair competitive election*. Kelemahan peran panwas dalam proses penetapan pasangan calon pemelukada, merupakan tahapan transisi politik di Indonesia pada umumnya, dan tataran lokal pada khususnya, yang masih memiliki ciri demokrasi parsial.

Padahal, keberadaan panwas sangat penting tidak saja terkait dengan teknis pelaksanaan tahapan pemelukada, tetapi juga dalam konteks demokrasi pemilu yang substantif. Demokrasi pemelukada merupakan bagian dari pentingnya pemilu sebagai bagian dari kehidupan negara yang modern. Di negara demokrasi industrial barat dan transisi demokrasi pasca kejatuhan regim autoritarian, 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*).⁹

Pemelukada juga tidak terlepas dari perspektif persaingan antar calon, bukan saja ketika dan setelah waktu pemungutan suara, tetapi juga pada 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 jujur dan tidak terjebak pada arena politik persaingan secara tidak sehat yang menghalalkan segala cara.¹⁰

Tidak saja bagi KPU dan para *stakeholder* yang terlibat, keberadaan panwas sangat penting terkait dengan partisipasi politik bagi pemelukada. Kata kunci dalam proses penanganan laporan yang masuk terkait dugaan pelanggaran dan kapasitas panwas secara kelembagaan dalam berhadapan dengan persoalan pemelukada secara umum, sangat menentukan sikap masyarakat dalam partisipasi politiknya. Dari hasil pengamatan saat pemilu dan pengalaman keterlibatan politik warga negara di berbagai 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*

⁹Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York, 1999 h. 221

¹⁰Aksi 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.

orang-orang yang dapat dipandang sebagai pemberian suara tetaplah yang dilaporkan sebagai warga negara yang aktif."¹¹ 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 di masa-masa selanjutnya, serta nasib demokrasi di masa mendatang.

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 dominan diwarnai aristokrasi.¹²

E. Metode Penelitian

1. Metode Analisa Data

Penelitian ini bersifat deskriptif terkait dengan persoalan kendala-kendala yang dihadapi dan langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka melakukan fungsi pengawasan pemilukada oleh panwas, yaitu di tahapan proses penetapan pasangan calon. Metode penelitian yang akan digunakan dalam menjawab persoalan-persoalan terkait masalah peran panwas dalam proses pemilukada 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.¹³ Berbeda dengan penelitian kuantitatif, penelitian ini bukan

¹¹Norman 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.

¹² *Ibid.*, h. 62.

¹³Djam'an Satori dan Aan Komarian, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009, h. 28.

untuk proses pembuktian atas pernyataan hipotesis tertentu yang justru membatasi pada keinginan untuk memperoleh beragam data terkait peran panwas dalam pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu.

2. Teknik Pengumpulan Data

Melalui pendekatan kualitatif yang digunakan, maka digunakan metode wawancara sebagai teknik pengumpulan data. Wawancara dilakukan kepada narasumber yang dianggap sebagai pihak-pihak yang mengetahui persoalan yang sedang diteliti secara mendalam. Lisa Harrison 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."*¹⁴ Untuk itu, maka diperlukan sumber data dari berbagai pihak narasumber yang diwawacarai dalam rangka menghindari 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 Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), kalangan perguruan tinggi dan pihak media massa setempat.

Dalam rangka proses pengumpulan data, juga dilakukan penelusuran sumber pustaka terkait dengan pemilukada di Provinsi Bengkulu. Hal ini dilakukan dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian yang berkarakteristik deskriptif non statistik.¹⁵ Sesuai dengan sifat penelitian deskriptif 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

¹⁴Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik*, Kencana, Jakarta, 2007, h. 114

¹⁵Berbagai teknik dan instrumen pengumpulan data dapat dilakukan melalui penelitian deskriptif, tetapi hal yang mendasar adalah rumusan pertanyaan penelitian mengenai "bagaimana" selalu mengawali penelitian deskriptif. Lihat lebih lanjut, Sulisty Basuki, *Metode Penelitian*, Wedatama Widya Sastra FIB Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, h. 110-116.

dari segi tujuan penelitian, maka riset observasi yang digunakan cenderung mengarah pada sifatnya yang etnografis.¹⁶

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu. Pilihan lokasi Ibukota Provinsi tersebut, terkait dengan keberadaan institusi Panwas yang memiliki akses langsung terkait tugas dan wewenangnya dalam pemilukada gubernur. Lokasi ini juga mengingat pusat kegiatan kelembagaan penyelenggara pemilukada, termasuk relasinya dengan KPU provinsi Bengkulu. Hal lain pilihan lokasi juga berkaitan dengan signifikansi pandangan-pandangan yang disampaikan oleh para *stake holder* pemerintahan setempat dan partisipasi masyarakat sipil, yaitu dari pihak pers dan perguruan tinggi, terhadap dinamika politik pemilukada.

4. Waktu Pelaksanaan

Secara keseluruhan penelitian tentang Peran Panwas terhadap penyelenggaraan pemilukada Gubernur Bengkulu dilaksanakan dari bulan Oktober 2010 sampai dengan penyusunan laporan akhir Desember 2010. Sedangkan pengumpulan data lapangan dilaksanakan pada tanggal 7 November sampai dengan 13 November 2010.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Proses Penyelenggaraan Tahapan Penetapan Pasangan Calon

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.¹⁷ Adapun pemilihan Gubernur Bengkulu sendiri, sudah dilaksanakan sejak sebelum Juni 2010 dan hasilnya diketahui pada Juli 2010, yaitu dengan pemenang sang

¹⁶Lihat, catatan menggunakan metode observasi dalam riset politik, Lisa Harrison, *op.cit.*, h. 93-96.

¹⁷Ini semakin diperkuat dengan hadirnya PP No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

incumbent, Agusrin Maryono Najamuddin, melalui perolehan suara 31,67% atau sebesar 269.812 suara.¹⁸

Kelengkapan berkas proses penetapan pasangan calon dalam pilukada, melibatkan berbagai kalangan di suprastruktur pemerintahan dan kelembagaan penyelenggara pilukada. Pihak Panwas berperan melakukan supervisi terhadap eksekusi pemberkasan yang dilakukan oleh KPUD terhadap setiap pasangan calon yang menominasikan dirinya. Eksekusi pemberkasan ini meliputi pendaftaran, verifikasi baik secara administratif dan faktual dari data-data yang disampaikan, pengumuman kepada 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 pilukada dibandingkan penelusurannya secara substantif. Pihak KPUD menganggap keseluruhan tahapan pilukada dijalankan sesuai ketentuan legal peraturan perundang-undangan dan tidak boleh menyimpang dari apa yang sudah tertulis dalam hukum.¹⁹

Pemilukada Gubernur Bengkulu tahun 2010, bagi KPUD, sudah selesai dilaksanakan, termasuk antara lain terkait proses penetapan pasangan calon dan sekaligus pengumuman hasil pemungutan suaranya. Berdasarkan hasil pendaftaran pasangan calon, KPU Provinsi Bengkulu melaksanakan rapat pleno dan memutuskannya. Keputusan KPU tersebut berupa hasil penelitian pengajuan 5 pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Bengkulu, sebagaimana tercantum dalam Berita Acara No. 516/BA/V/2010. Selanjutnya, dikeluarkan Berita Acara No. 517/BA/V/2010, berupa keputusan KPU Provinsi Bengkulu yang menetapkan Nomor Urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Bengkulu.

¹⁸Di antara 5 pasangan calon yang bersaing di pilukada. Lihat lebih lanjut Putusan MK No.107/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perkara Perselisihan Pilukada Bengkulu 2010.

¹⁹Wawancara Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November 2010.

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

Nomor Urut	Nama Pasangan Calon	Keterangan
1	H. Agusrin M. Nazamudin H. Junaedi Hamsyah, S.Ag.	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
2	Dr. Ir. H.M. Imron Rosyadi, MM MSi. Ir. Rosian Yudi Trivianto, M.Si	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
3.	Drs.H. Sudirman Ail, SH, MBAH. Dani Hamdani, M.Pd	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
4.	Ir.Drs. H. Sudoto, M.Pd Dr.Drs. H. Ibrahim Saragih, MM	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
5.	H. Rosihan Arsyadtr. H. Rudy Irawan	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, "Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilu Pilkada Provinsi Bengkulu Tahun 2010", KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010, h.6-7.

Dalam pelaksanaan pemilu gubernur Provinsi Bengkulu, khususnya saat memasuki tahapan proses penetapan pasangan calon, secara umum tidak masuk laporan dugaan pelanggaran kepada KPUD dari panwas setempat. Proses penetapan bakal calon pasangan yang akan dinominasikan oleh masing-masing partai pendukung dan tampil secara resmi dalam pemilu relatif berjalan lancar. Hal ini ditandai dengan tidak adanya persoalan yang berarti dalam langkah verifikasi administratif dan faktual yang akan menghambat jalannya nominasi para pasangan calon oleh KPUD. Tetapi, laporan baru masuk setelah masing-masing pasangan calon terlibat dalam persaingan meraih suara pemilih dan tahapan kampanye sudah dimulai. Konteks dugaan pelanggaran semacam ini, terutama berbentuk beberapa laporan yang disebut sebagai "*Pernyataan keberatan saksi dan kejadian yang berhubungan dengan rekapitulasi pemilu 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 intra partai maupun antar partai, yang merupakan akibat dari telah dilakukannya proses jajak pendapat. Meskipun jajak pendapat tidak berlaku bagi semua partai pengusung pasangan calon, tetapi potensi manipulasi dukungan sangat berpeluang dilakukan. Pada kasus pemilukada Gubernur Bengkulu, tidak sampai menimbulkan perpecahan internal partai atau koalisi antar partai pengusung pasangan calon.²⁰ 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.²¹

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 didaftarkan.

²⁰Wawancara fungsionaris PKS, Wakil Ketua DPRD Prov. Bengkulu, 10 November 2010

²¹ 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.

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.²² Meskipun perpindahan partai pengusung dan langkah figur pasangan calon sebagai pengurus partai yang sebelumnya berbeda, tidak menyalahi hukum, tetapi dianggap bertentangan dengan etika politik.

B. Kontroversi Status Hukum *Incumbent* sebagai Peserta

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 dianggap belum memiliki kekuatan hukum tetap.

Hubungan 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 menjadi pemenang ditetapkan kemudian sebagai tersangka oleh pihak Kejaksaan. Ketika Surat Keputusan (SK) pengangkatannya menjadi Gubernur nantinya sudah keluar, dan kalau saat itu dirinya ditingkatkan statusnya menjadi terdakwa serta 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. Artinya, kalau terjadi

²²Pada 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 fungsionaris PKS, Wakil Ketua DPRD Prov. Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010.

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, bukan dibatalkan.²³

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 jauh 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 pada kesulitan sumber daya anggaran pengawasan, dibandingkan dengan sikap kritisnya terhadap proses penetapan pasangan calon. Pernyataan soal penundaan status hukum tersangka dari *incumbent* sebagai peserta pemilukada dari Kejaksaan Agung, melalui Jampidsus Marwan Efendi, semakin mendorong panwas untuk tidak mempersoalkan masalah tersebut di tahapan penetapan pasangan calon.²⁴

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, artinya, dianggap tidak menjadi masalah. Apalagi, secara umum sikap masyarakat terkait masalah ini, juga tidak mengalami gejolak. Walaupun 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 figur dalam pasangan calon. Pendapat tertentu, seperti halnya pengamat, pengajar perguruan tinggi dan mahasiswa menilai kritis terkait persoalan ini. Tetapi, kritik ini dianggap "angin lalu" dan KPUD beralasan

²³Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November. 2010.

²⁴Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November. 2010.

sebagai belum berkekuatan hukum tetap serta menganut asas praduga tidak bersalah.²⁵

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, bukan sekedar mengambil cuti. Hal ini untuk mencegah kemungkinan terjadi intervensi politik tertentu dalam proses penyelenggaraan pemilukada.²⁶

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 bukan saja menghasilkan tingginya biaya politik pemilukada, tetapi juga mendorong terjadinya politik uang dan rendahnya akuntabilitas pasangan calon yang dihasilkan proses politik pemilukada itu sendiri.²⁷

Peran Panwas terhadap proses pemeriksaan berkas dan verifikasi faktual serta penetapan pasangan calon oleh KPUD, diakui memang lemah secara kelembagaan. Panwas tidak berperan optimal di tengah beban supervisi pemilukada, apalagi secara internal menghadapi persoalan dana operasional dan gaji yang seringkali sangat terlambat waktu pencairannya. Sehingga, disarankan posisi panwas harus independen dalam sistem penyelenggaraan pemilukada, termasuk posisi pendanaannya yang otonom

²⁵ Wawancara dengan Wakil Pemimpin Redaksi Harian Rakyat Bengkulu, 12 Nov. 2010.

²⁶ Lili Romli, "Pemilukada Gubernur dan Persoalan Kelembagaan Penyelenggara", Diskusi P3DI Setjen DPR RI, Jakarta, 4 November 2010

²⁷ *Ibid.*

dari campur tangan pemerintah daerah. Artinya, dana Panwas harus melalui APBN, bukan APBD. ²⁸

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-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. Kalau memang kondisinya semacam itu, maka otomatis Sentra Gakkumdu di jajaran Reskrim kepolisian, tidak akan bergerak menyelidiki dan menyidik lebih lanjut perkara.²⁹

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 2007.³⁰ Tantangannya adalah kepercayaan publik kepada birokrasi. Polisi memandang, selama ini, netralitas birokrasi terhadap politik dalam pemilukada saat *incumbent* maju, menjadi pertanyaan tersendiri.

Panwas mengalami keterbatasan dalam melakukan pengaduan terkait kasus-kasus yang dianggap sebagai pelanggaran pemilukada. Keterbatasan ini sering membuat hubungan dengan proses penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat berwenang menjadi tidak kondusif bagi proses penyelesaian masalah pemilukada secara tuntas.³¹ Atau dalam bahasa yang umum digunakan adalah menjadi kadaluwarsa sesuai batas waktu yang ditentukan untuk proses penanganan masalahnya secara hukum. Panwas

²⁸ Wawancara Dekan FISIP Univ. Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010.

²⁹ Wawancara Wadir Reskrim Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010

³⁰ Wawancara Wadir Reskrim Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

³¹ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November 2010.

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 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), artinya memiliki waktu yang jauh lebih panjang daripada ketentuan Pemilu pada umumnya.³² 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. Sangat terbatas kurun waktunya, sehingga kalau lebih dari 14 hari dianggap sudah 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.³³

Kepolisian memandang, sesuai KUHP, untuk tindak pidana di bawah 6 tahun maka masa kadaluwarsanya adalah 3 tahun. Tindak pidanauntutannya di bawah 12 tahun, masa kadaluwarsanya adalah 6 tahun. Tindak pidanauntutannya 18 tahun ke atas, masa kadaluwarsanya adalah 12 tahun. Reskrim berharap kurun waktu maksimal tindak lanjut penanganan pidana pemilukada sebaiknya disamakan saja dengan ketentuan pemilu pada umumnya, sehingga meskipun lebih sempit waktunya, tetap akan memberikan kepastian hukum.³⁴ 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

³²Wawancara dengan Kepala Bidang Permasalahan Strategis Daerah (Kabid II) Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010:

³³Lihat 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.

³⁴Wawancara dengan Kabid II Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

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.³⁵ 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, yang justru kemudian ironisnya menjadi pemimpin.³⁶

C. Sekedar Menjalankan Legalitas Prosedural Administratif

Formalitas prosedural dan ketentuan 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 dan

³⁵Wawancara dengan Kabid II Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010:

³⁶Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November. 2010.

mendaftarkan diri ke KPUD. Tetapi, pada kenyataannya keinginan ini tidak direalisasikan dalam bentuk organisasi pemantau yang secara riil melakukan pemantauan. Sementara itu, sinergi Panwas dengan aparat penegak hukum, yaitu 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.

D. Ketidakberdayaan terhadap Pendekatan Politik Pasangan Calon

Panwas tampaknya mengalami keterbatasan, di tingkat internal, yaitu terkait personil 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 pemilukada, 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 menjalankan 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 imparialitas 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 secara 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.

E. Minim Alternatif Kelembagaan Upaya Mengatasi Keterbatasan

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 indikator yang menunjukkan minimnya alternatif upaya mengatasi keterbatasan peran Panwas terhadap proses penetapan pasangan calon dalam Pemilukada Gubernur Bengkulu, sebagai berikut:

1. 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. 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 peran Panwas. 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. Sehingga, proses penetapan pasangan calon dan dinamika politik di tingkat birokrasi secara tidak langsung biasanya berlangsung paralel dalam pemilukada. Meskipun ketentuan terkait netralitas pegawai negeri terhadap politik dan keharusan mengundurkan diri bagi PNS yang mencalonkan diri dalam pemilukada, kecenderungan memanasnya potensi konflik yang mulai terjadi sejak tahap proses penetapan pasangan calon tetap tidak terhindarkan, yaitu dimulai dengan terjadinya mutasi besar-besaran di birokrasi setempat.³⁷

³⁷Wawancara dengan Wakil Pemimpin Redaksi Harian Rakyat Bengkulu, Bengkulu, 12 November 2010.

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 menunjukkan Panwas lebih toleran terhadap kasus yang dihadapi *incumbent*.

2. Panwas hanya sekedar mengikuti ketentuan yang digunakan KPUD

Ketentuan prosedural 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 Jampidsus 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. 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 secara substantif dibandingkan sekedar administratif, menyebabkan para pasangan calon dengan mudah melakukan nominasi politik dirinya melalui jalur partai kepada KPUD untuk ditetapkan sebagai peserta resmi.

3. Tidak Melakukan Pembenaan Secara Mendasar :

Panwas masih mengandalkan pada upaya reaktif karena memiliki 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 dari jalur perseorangan yang harus dibicarakan di Rapat Pleno KPUD.³⁸ 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 pemilukada di lapangan.

Demikian juga halnya upaya reaktif Panwas dengan kalangan aparat penegak hukum, seperti pihak 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 pemilukada menjadi kadaluwarsa. Padahal, dalam tahapan proses penetapan pasangan calon, berbagai isu dimainkan tidak saja terkait kasus kelengkapan persyaratan administratif berkas pendaftaran, tetapi, juga diwarnai oleh manipulasi penggalangan dukungan bagi pasangan calon tertentu yang merusak substansi demokrasi pemilukada, seperti halnya isu

³⁸Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November. 2010.

status hukum terkait korupsi, ijazah palsu, jajak pendapat secara sepihak untuk mengukur popularitas bakal calon, dan sebagainya.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Peran Panwas terhadap tahapan penetapan pasangan calon pemilukada Gubernur Provinsi Bengkulu cenderung kurang signifikan. Peran ini merefleksikan ciri demokrasi parsial, yaitu *unfree and unfair competitive election*. 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 substantif, tetapi hanya sekedar prosedural semata.

Terdapat beberapa hal yang menunjukkan lemahnya peran Panwas dengan peluang intervensi politik tertentu.

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 for granted*, tetapi juga mengabaikan penerapan hal-hal secara khusus terkait tahapan tertentu pemilukada.

Kedua, Panwas tergantung sepenuhnya dalam operasional kerjanya kepada fasilitas Pemda. Kondisi ini menguntungkan posisi *incumbent* dalam mengarahkan proses penyelenggaraan pemilukada.

Ketiga, Panwas tidak melakukan pembenahan secara mendasar dalam rangka mengatasi persoalan sumber daya internalnya. Sebaliknya, oligarki elit yang kuat lebih berperan, dan lemahnya partisipasi publik dalam mengawasi transaksi politik di lingkaran partai menyebabkan akuntabilitas para calon yang muncul dalam pemilukada dipertanyakan.

B. Rekomendasi

Berangkat dari pengalaman proses penetapan pasangan calon Pemilukada Gubernur Bengkulu, maka untuk memperkuat peran Panwas diajukan saran-saran sebagai berikut:

Pertama, berangkat dari pengalaman upaya mengatasi ego korps antar aparat di wadah Sentra Gakkumdu selama ini perlu dilakukan penguatan kapasitas penguasaan hukum bagi para anggota Panwas.

Kedua, penguatan sumber daya internal Panwas tidak hanya menyangkut rekrutmen keanggotaannya, tetapi juga harus bersifat menyeluruh, termasuk pengalokasian anggarannya melalui APBN.

Ketiga, sosialisasi Pemilukada yang dilakukan KPUD dan Panwas harus menjadi kesatuan utuh sebagai lembaga penyelenggara pemilukada untuk mendorong partisipasi politik masyarakat setempat dalam memantau proses politik pemilukada.

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.

Daftar Pustaka

Buku

- Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York, 1999.
- David Potter, et.al (editor), *Democratization*, Polity Press, in association The Open University, Buckinghamshire, 1994.
- Dieter Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-teori dan Metode*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2009.
- Djam'an Satori, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009.
- Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik*, Kencana, Jakarta, 2007.
- Roy C. Macridis, (et.al), *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1992.
- Sulistyo Basuki, *Metode Penelitian*, Wedatama Widya Sastra FIB Universitas Indonesia, Jakarta, 2006 .

Surat Kabar

- "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.

Dokumen dan Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
- Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, "Laporan Hasil Penyelenggaraan Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010", KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 2010.

Hasil Diskusi

Lili Romli, "Pemilukada Gubernur dan Persoalan Kelembagaan Penyelenggara", Diskusi P3DI Setjen DPRRI, 4 November 2010.

Wawancara

Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Bengkulu, Bengkulu, 9 November 2010.

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

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

Wawancara dengan fungsionaris PKS, Wakil Ketua DPRD Prov. Bengkulu, Bengkulu, 10 November 2010

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

Wawancara, Wadir Reskrim Reskrim, Polda Bengkulu, 11 November 2010.

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

Situs Internet:

"Kerusuhan Pilkada", <http://www.scribd.com>, diakses 17 Februari 2011.

"Pemilih Presiden 153.357.307, TPS 561.393 Buah", <http://www.kpu.go.id>., dikutip 18 Februari 2011.

"Masa Bakar Kantor Bupati dan DPRD Kaur Bengkulu", lihat <http://www.tempo.co.id>., diakses 18 Februari 2011

Dokumen:

JPPR, *Laporan Pemantauan 10 Pemilu Kepala Daerah 2010*.

